



# De la prévention des risques au changement des pratiques agricoles : les limites du droit de la protection phytosanitaire

Gaël Thevenot

## ► To cite this version:

Gaël Thevenot. De la prévention des risques au changement des pratiques agricoles : les limites du droit de la protection phytosanitaire. Droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2014. Français. NNT : 2014NICE0040 . tel-01127369

**HAL Id: tel-01127369**

**<https://theses.hal.science/tel-01127369>**

Submitted on 7 Mar 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**UNIVERSITE DE NICE-SOPHIA ANTIPOLIS  
FACULTE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE**

**DE LA PREVENTION DES RISQUES AU  
CHANGEMENT DES PRATIQUES AGRICOLES :  
LES LIMITES DU DROIT DE LA PROTECTION  
PHYTOSANITAIRE**

Thèse présentée et soutenue publiquement par  
**Gaël THEVENOT**  
Pour l'obtention du grade de docteur en droit  
Le 19 décembre 2014

Directrice de thèse : **Madame Isabelle DOUSSAN**  
Directrice de recherche INRA, Université de Nice-Sophia Antipolis

Membres du jury : **Madame Nathalie HERVE-FOURNEREAU**  
Directrice de recherche CNRS, Université de Rennes I  
  
**Madame Sandrine MALJEAN-DUBOIS**  
Directrice de recherche CNRS, Université d'Aix-Marseille

**Monsieur Gilles J. MARTIN**  
Professeur émérite, Université de Nice-Sophia Antipolis

**Madame Emmanuelle SOUBEYRAN**  
Chef du Service des actions sanitaires en production primaire, Direction  
générale de l'alimentation, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et  
de la forêt

L'Université de Nice-Sophia Antipolis n'entend donner ni approbation, ni improbation, aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Thèse financée par le ministère chargé de l'agriculture dans le cadre du dispositif de Formation complémentaire par la recherche.



Merci à Madame Isabelle Doussan, dont la passion de la recherche et les qualités humaines m'ont rendu évident le projet d'une thèse, et m'ont permis de mener ce projet à son terme.

Merci au ministère chargé de l'agriculture et à l'ENSV pour leur appui.

Merci aux membres de mon comité de thèse, Philippe Billet, François Darribehaude et l'équipe de recherche ACSPAVE qu'il dirige, Alexandra Langlais, Yves Soyeux et Robert Tessier, pour leurs précieux conseils.

Merci au CERIC, au CREDECO, à l'Ecole de droit de Sciences Po., à l'IDE, à l'IODE, au Programme Lascaux et au RDST de m'avoir ouvert leurs portes et permis de participer à une partie de leurs travaux.

Merci aux agents du ministère chargé de l'agriculture, des Chambres d'agricultures, de l'ANSES, de l'ITAB, en particulier à Patrice Marchand, merci aux agriculteurs et aux industriels phytopharmaceutiques, pour avoir pris le temps de répondre à mes questions.

Merci à Karine Boquet, Franck Fourès et Marie-Bénédicte Peyrat, dont l'enthousiasme m'a convaincue de me lancer dans cette thèse.

Merci à Alessandra, Axelle, Maud, Pierre-Etienne et Yves pour leurs relectures avisées.

Merci à Cécile, Céline, Mélodie, Nicolas et Sonia, mes compagnons de thèse.

Merci à mes amis et ma famille pour leur soutien quotidien, et en particulier à Florent, Tristan et Gabriel, à qui je dédie cette thèse.





# Liste des abréviations, sigles et acronymes

<b>AB</b>	Agriculture biologique
<b>ADPIC</b>	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (OMC)
<b>aff.</b>	affaire
<b>AFSSA</b>	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
<b>AFSSAPS</b>	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
<b>AFSSE</b>	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement
<b>AJDA</b>	Actualité juridique de droit administratif
<b>al.</b>	alii (autres)
<b>AN</b>	Assemblée nationale
<b>ANSES</b>	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
<b>ANSMPS</b>	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
<b>BCAE</b>	Bonnes conditions agricoles et environnementales
<b>c.</b>	contre
<b>CAS</b>	Conseil d'analyse stratégique
<b>CE</b>	Communauté européenne
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>Cf.</b>	Confère
<b>CGAAER</b>	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
<b>CGEDD</b>	Conseil général de l'environnement et du développement durable
<b>Civ.</b>	Chambre civile (de la Cour de Cassation)
<b>CJCE</b>	Cour de justice des Communautés européennes
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne
<b>CMR</b>	Cancérigène, mutagène ou reprotoxique
<b>CNA</b>	Conseil national de l'alimentation
<b>Coll.</b>	Collection
<b>COMOP</b>	Comité opérationnel
<b>CPCASA</b>	Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale
<b>CRPM</b>	Code rural et de la pêche maritime
<b>CSP</b>	Code de la santé publique
<b>DG Sanco</b>	Direction générale de la santé et des consommateurs
<b>dir.</b>	directeur
<b>dirs.</b>	directeurs
<b>DSENO</b>	Dose sans effet néfaste observé
<b>ECHA</b>	Agence européenne des produits chimiques (Acronyme de <i>European chemicals agency</i> )
<b>éd.</b>	édition
<b>EFSA</b>	Autorité européenne de sécurité des aliments (Acronyme de <i>European food safety authority</i> )
<b>EPI</b>	Équipement de protection individuelle
<b>ESB</b>	Encéphalopathie spongiforme bovine
<b>EST</b>	Encéphalopathie spongiforme transmissible
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Sigle de <i>Food and agricultural organisation</i> )
<b>Fasc.</b>	Fascicule

<b>FEADER</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural
<b>FEAGA</b>	Fonds européen agricole de garantie
<b>FEOGA</b>	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Acronyme de <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> )
<b>GIEE</b>	Groupement d'intérêt économique et environnemental
<b>HACCP</b>	Analyse des dangers et maîtrise des points critiques (Sigle de <i>Hazard analysis and critical control point</i> )
<b>HCB</b>	Haut Conseil des biotechnologies
<b>Ibid.</b>	<i>Ibidem</i> (au même endroit)
<b>IFT</b>	Indicateur de fréquence de traitement à la dose homologuée
<b>ILSI</b>	<i>International life sciences institute</i>
<b>INAO</b>	Institut national de l'origine et de la qualité
<b>INRA</b>	Institut national de la recherche agronomique
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>ITAB</b>	Institut technique de l'agriculture biologique
<b>JO</b>	Journal officiel
<b>JOCE</b>	Journal officiel des Communautés européennes
<b>JORF</b>	Journal officiel de la République française
<b>JOUE</b>	Journal officiel de l'Union européenne
<b>L.G.D.J.</b>	Librairie générale de droit et de jurisprudence
<b>LOEL</b>	Niveau le plus faible ayant entraîné un effet (Acronyme de <i>Low Observed Effect Level</i> )
<b>MAE</b>	Mesure agroenvironnementale
<b>MAEC</b>	Mesure agroenvironnementale et climatique
<b>MAET</b>	Mesure agroenvironnementale territorialisée
<b>n°</b>	numéro
<b>NODU</b>	Nombre de doses utiles
<b>NOAEL</b>	Dose sans effet néfaste observé (Acronyme de <i>No Observed Adverse Effect Level</i> )
<b>OAV</b>	Office alimentaire et vétérinaire
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OCM</b>	Organisation commune de marché
<b>OGM</b>	Organisme génétiquement modifié
<b>OILB</b>	Organisation internationale de lutte biologique
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONEMA</b>	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>op. cit.</b>	<i>opere citato</i> (dans l'ouvrage cité)
<b>OPECST</b>	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques
<b>ORD</b>	Organe de règlement des différends
<b>ORP</b>	Observatoire des résidus de pesticides
<b>OTC</b>	Accord sur les obstacles techniques au commerce (OMC)
<b>p.</b>	page
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PBT</b>	Persistant, bioaccumulable et toxique
<b>PDRH</b>	Programme de développement rural hexagonal
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>PPP</b>	Produit phytopharmaceutique

<b>PSE</b>	Paiement pour services environnementaux
<b>RPD</b>	Redevance pour pollutions diffuses
<b>RTDCiv.</b>	Revue trimestrielle de droit civil
<b>RTDE</b>	Revue trimestrielle de droit européen
<b>s.</b>	suivant
<b>SAU</b>	Surface agricole utile
<b>SPS</b>	Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (OMC)
<b>TFUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<b>TGAP</b>	Taxe générale sur les activités polluantes
<b>TPICE</b>	Tribunal de première instance des Communautés européennes
<b>TPIUE</b>	Tribunal de première instance de l'Union européenne
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union européenne
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UNAF</b>	Union nationale de l'apiculture française
<b>Vol.</b>	Volume



# Sommaire

## **De la prévention des risques au changement des pratiques agricoles : les limites du droit de la protection phytosanitaire**

### **Première partie : L'encadrement limité du marché des produits phytopharmaceutiques**

#### ***Titre I. L'impossible maîtrise du risque phytopharmaceutique***

Chapitre I. Les incertitudes inhérentes à l'évaluation toxicologique

Chapitre II. Les limites intrinsèques de l'indépendance de l'expertise

Chapitre III. Le principe de précaution contraint par le principe de proportionnalité

#### ***Titre II. L'utilité phytopharmaceutique entravée par la recherche d'efficacité***

Chapitre I. Le faible contrepoids des autres facteurs légitimes à l'efficacité phytopharmaceutique

Chapitre II. Les obstacles à l'autorisation des produits et pratiques utiles

### **Seconde partie : L'encadrement encore limitant des pratiques agricoles**

#### ***Titre I. Le manque d'ambition des règles d'usages phytopharmaceutiques***

Chapitre I. Des règles centrées sur la prévention des risques

Chapitre II. Une ouverture difficile vers le changement de pratiques

#### ***Titre II. Le rôle modéré du marché dans l'orientation des pratiques agricoles***

Chapitre I. Le manque d'information sur la qualité environnementale des produits agricoles

Chapitre II. Le manque d'adhésion aux certifications de production

#### ***Titre III. La politique agricole commune enlisée dans son objectif productiviste fondateur***

Chapitre I. Des aides directes toujours dédiées à l'agriculture conventionnelle

Chapitre II. Un développement rural décevant

Chapitre III. Un affichage environnemental trompeur



# **Introduction**

**1. Des risques très médiatisés.** Les pesticides marquent l'actualité, depuis quelques années déjà. Chaque mois ou presque, les médias français et étrangers, souvent alertés par des associations de protection de la santé ou de l'environnement, brandissent les résultats d'une étude qui dénonce les risques présentés par les pesticides pour la santé de l'homme, des animaux ou pour l'environnement en général. Car les pesticides sont partout. Ils sont dans l'air, à proximité plus ou moins immédiate des champs sur lesquels ils sont pulvérisés. Ils sont dans l'eau des nappes phréatiques situées sous ces champs ou des cours d'eau proches de ces champs. Ils peuvent donc se retrouver, en l'état ou sous forme de résidus, dans l'eau que nous buvons. Des résidus de pesticides se retrouvent également dans les céréales, fruits, légumes et autres aliments d'origine agricole que nous consommons. Or ces pesticides participent, ou sont au moins suspectés participer au développement de plusieurs maladies comme les cancers, la maladie de Parkinson, la maladie d'Alzheimer, les troubles du développement de l'enfant ou encore les baisses de fertilité<sup>1</sup>. Ils affectent la faune, en particulier le système nerveux des abeilles et sont même soupçonnés jouer un rôle dans l'augmentation brutale de leur mortalité, observée ces dernières années<sup>2</sup>. Si bien que des pesticides peuvent se voir interdits, ou leur usage limité, lorsque des effets nocifs pour la santé de l'homme, de l'animal ou pour l'environnement sont identifiés ou même suspectés. Dernièrement, ce sont trois pesticides présumés dangereux pour les abeilles dont certains usages ont été interdits par l'Union européenne pendant deux ans, le temps de vérifier si risque il y a ou pas pour les abeilles<sup>3</sup>. Certaines organisations non gouvernementales ont même fait des pesticides leur principal cheval de bataille. L'association française Générations Futures<sup>4</sup>, en particulier, ne manque pas une occasion d'alerter l'opinion publique sur les risques liés aux pesticides. Il y a quelques mois, c'est une étude conduite sur des cheveux d'enfants concluant à la présence de plus d'une vingtaine de pesticides par cheveu qui a suscité l'émotion<sup>5</sup>. Il faut dire que la publication des résultats de l'étude suivait de près un

---

<sup>1</sup> Voir par exemple : au niveau français, INSERM, *Pesticides – Effets sur la santé*, Synthèse et recommandations de l'expertise collective, 2013, 161p. ; au niveau international, BERGMAN (A.), HEINDEL (J.-J.), JOBLING (S.), KIDD (K.-A.) et ZOELLER (T.), *State of the science of endocrine disrupting chemicals – 2012*, Assessment by a group of experts for the United Nations environment programme and World health organization, 2013, 260p.

<sup>2</sup> Voir par exemple : Agence européenne de l'environnement, *Late lessons from early warnings : science, precaution, innovation*, Résumé du rapport n° 1, 2013, notamment p. 26 et s.

<sup>3</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission du 24 mai 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, JOUE L 139 du 25 mai 2013.

<sup>4</sup> Cf. site Internet de l'association : <http://www.generations-futures.fr/>.

<sup>5</sup> Générations Futures, *Enquête EXPPERT 3 – Quelles expositions des enfants aux pesticides perturbateurs endocriniens ?*, Avril 2014, 22p., disponible à l'adresse : <http://www.generations-futures.fr/2014/generations/wp->



épisode de malaises manifestés, suite à la pulvérisation de pesticides sur un vignoble, par les enfants et l'institutrice d'une école voisine<sup>6</sup>. Les pesticides font peur. A tel point que la finalité de ces produits finit par s'oublier.

**2. Un rôle majeur dans la protection des cultures.** Il se trouve que les pesticides jouent un rôle de premier plan dans la protection des végétaux contre les organismes nuisibles, appelée protection phytosanitaire<sup>7</sup>. Ces organismes nuisibles peuvent être des animaux, insectes en particulier, ou encore des champignons. Ces insectes et champignons parasitent les plantes, s'en nourrissent ou provoquent toutes sortes de maladies. Il peut aussi s'agir de « mauvaises herbes » ou adventices qui, en se développant, empêchent la bonne croissance des plantes. Tous ces organismes nuisibles compromettent donc les rendements des cultures agricoles et, ce faisant, l'approvisionnement de la population en produits alimentaires. Les textes de l'Union européenne qui encadrent les pesticides insistent d'ailleurs largement sur cet aspect, rappelant que « *la protection des végétaux contre ces organismes [nuisibles] est absolument requise, non seulement pour éviter une diminution du rendement, mais aussi pour accroître la productivité de l'agriculture* »<sup>8</sup>. Selon ces textes, les pesticides constituent l'« *un des moyens les plus importants* »<sup>9</sup> permettant d'assurer la protection des végétaux. L'Europe est effectivement l'un des continents qui consomment le plus de pesticides au niveau mondial, et même le premier en 2011 si l'on dissocie Amérique

---

[content/uploads/2014/04/rapport\\_expert\\_3.pdf](#), page consultée le 26 août 2014. L'étude est par exemple relayée par le journal LE MONDE, « Des enfants exposés à des centaines de résidus de pesticides », *Le Monde Planète*, 29 avril 2014, article disponible à l'adresse : [http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/29/des-pesticides-dans-les-cheveux-des-enfants\\_4408785\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/29/des-pesticides-dans-les-cheveux-des-enfants_4408785_3244.html), page consultée le 26 août 2014.

<sup>6</sup> Sud Ouest, « Elèves intoxiqués en Haute Gironde : une "utilisation inappropriée" de pesticides », 15 mai 2014, article disponible à l'adresse : <http://www.sudouest.fr/2014/05/15/elevs-intoxiques-dans-le-blavais-la-prefecture-parle-de-d-utilisation-inappropriee-de-pesticides-1556058-3227.php>, page consultée le 30 juin 2014.

<sup>7</sup> Le dictionnaire Larousse définit l'adjectif « *phytosanitaire* » comme étant « *relatif aux soins à donner aux végétaux* ».

<sup>8</sup> Directive 76/895/CEE du Conseil concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les fruits et légumes, *JOCE* L 340 du 9 décembre 1976, considérant n° 3. Une formulation similaire est employée dans les textes suivants : directive 79/117/CEE du Conseil du 21 décembre 1978 concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques concernant certaines substances actives, *JOCE* L 33 du 8 février 1979, considérant n° 2 ; directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, *JO* L 230 du 19 août 1991, considérant n° 2 ; règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, *JOUE* L 309 du 24 novembre 2009, considérant n° 6.

<sup>9</sup> Cette formulation est retrouvée dans les considérants de la plupart des textes européens encadrant les produits phytopharmaceutiques, et notamment : directive 76/895/CEE, *op. cit.*, considérant n° 4 ; directive 79/117/CEE, *op. cit.*, considérant n° 3 ; directive 91/414/CEE, *op. cit.*, considérant n° 3 ; règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 6.

du Nord et Amérique du Sud<sup>10</sup>. Quant à la France, elle se classait, cette même année, comme le premier consommateur européen de ces produits<sup>11</sup>. Ce dernier constat n'est toutefois pas si étonnant puisque la France est aussi l'Etat membre qui compte la plus grande surface agricole utile<sup>12</sup> au niveau de l'Union européenne<sup>13</sup>. Si le rôle des pesticides vient d'être rappelé, il reste à préciser ce que sont ces produits.

**3. De puissants produits chimiques.** Les pesticides sont, pour la plupart, de puissants produits chimiques de synthèse conçus pour détruire, ou pour le moins affecter, les organismes nuisibles aux cultures<sup>14</sup>. Etymologiquement, « *pesticide* » signifie « *qui tue la peste* »<sup>15</sup>, c'est-à-dire les parasites. Juridiquement, ce terme englobe aussi d'autres produits que ceux strictement destinés à protéger la santé des végétaux. Ces derniers sont en réalité qualifiés de « *produits phytopharmaceutiques* » par le règlement n° 1107/2009<sup>16</sup> qui les encadre au niveau de l'Union européenne. Pour l'Union européenne, le mot « *pesticide* » désigne ainsi, non seulement les produits phytopharmaceutiques, destinés à protéger la santé

---

<sup>10</sup> Union des industries de la protection des plantes, *Protéger les plantes, c'est protéger l'avenir*, Rapport d'activité 2011-2012, p. 29.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> La surface agricole utile, encore appelée superficie agricole utilisée, est définie par le dictionnaire Larousse comme la « *superficie totale d'une exploitation agricole moins les bois et les terrains non agricoles* ». L'Institut national de la statistique et des études économiques en donne une définition un peu plus précise, à savoir « *les terres arables (y compris pâturages temporaires, jachères, cultures sous abri, jardins familiaux...), les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers...)* », définition disponible à l'adresse <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/superficie-agricole-utilisee.htm>, page consultée le 8 juillet 2014.

<sup>13</sup> Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la surface agricole utile de la France s'étendait, en 2010, sur 27 837 milliers d'hectares, ce qui la classait au premier rang au niveau de l'Union européenne : voir site Internet de l'INSEE, [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref\\_id=CMPTEF10204](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=CMPTEF10204), page consultée le 24 octobre 2014 ; voir aussi Eurostat, *Le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 20 % dans l'UE27 entre 2003 et 2010, Recensement agricole 2010 dans l'UE – premiers résultats*, Communiqué de presse, 147/2011, 11 octobre 2011, 2p., disponible à l'adresse : [http://ep.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/5-11102011-AP/FR/5-11102011-AP-FR.PDF](http://ep.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/5-11102011-AP/FR/5-11102011-AP-FR.PDF), page consultée le 24 octobre 2014.

<sup>14</sup> Toutefois, les pesticides peuvent aussi être des produits naturels, non chimiques, contrairement à ce qu'indiquent certaines définitions. Le dictionnaire Larousse définit ainsi un pesticide comme « *un produit chimique utilisé pour la protection ou le traitement des végétaux* ». Le « *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde* » définit les pesticides comme « *des produits chimiques destinés au contrôle, à la prévention ou à la destruction de toutes sortes de ravageurs et de nuisibles* » : SOZZO (G.), « Pesticides », in COLLART DUTILLEUL (F.), (dir.), BUGNICOURT (J.-P.), (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Coll. Dictionnaires juridiques, Bruxelles, 2013, p. 509.

<sup>15</sup> Le mot « *pesticide* » vient du latin « *pestis* » qui désigne, selon le dictionnaire Littré, un « *fléau en général, et, particulièrement, maladie dangereuse et commune à beaucoup* » ; il comporte aussi le suffixe « *cide* », qui fait référence au verbe latin « *caederer* » signifiant « *tuer* ».

<sup>16</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JOUE L 309 du 24 novembre 2009.

des végétaux, mais aussi les produits biocides<sup>17</sup>. Par commodité, le mot « pesticide » sera toutefois employé dans la suite des développements pour désigner un produit phytopharmaceutique, sauf indication expresse contraire.

En agriculture, les pesticides les plus fréquemment employés sont, par ordre d'importance décroissante, les herbicides, les fongicides et les insecticides, qui luttent respectivement contre les végétaux indésirables, les champignons et les insectes. Mais les pesticides ne sont pas utilisés qu'en agriculture. Ils aident aussi les jardiniers à lutter contre les organismes nuisibles aux plantes. Ils sont encore employés par certaines entreprises, comme Réseaux ferrés de France, pour empêcher l'invasion des voies de chemin de fer par les mauvaises herbes. Seuls les aspects agricoles de la protection phytosanitaire seront cependant abordés dans cette étude. Ils sont d'ailleurs les plus importants, puisque l'agriculture concentre 95 % des usages de pesticides<sup>18</sup>.

**4. Un modèle agroindustriel verrouillé.** S'ils sont utilisés depuis fort longtemps déjà pour protéger les cultures, les pesticides ont connu un essor particulièrement important en Europe après la Seconde Guerre mondiale. Cet essor, tout comme celui des engrais, est en partie dû à la reconversion des usines d'armement chimique. Les insecticides organophosphorés<sup>19</sup> sont ainsi inventés à la suite d'essais militaires réalisés sur les gaz de combat<sup>20</sup>. Cet essor vient aussi de la mise en place d'un modèle technologique agricole dans lequel « *l'industrie pense l'agriculture* »<sup>21</sup>. Des économistes expliquent en effet comment, aux Etats-Unis dans l'entre-deux-guerres puis en Europe après la Seconde Guerre mondiale, « *chacune des innovations renforce les précédentes en apportant une solution aux problèmes créés par elle* »<sup>22</sup>. Pour exemple, la sélection de plantes capables de croître lorsqu'elles sont plantées avec une densité élevée afin d'augmenter la production, a eu pour conséquence de

---

<sup>17</sup> Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, JOUE L 309 du 24 novembre 2009, Article 3, point 10). Les produits biocides sont encadrés par le règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, JOUE L 167 du 27 juin 2012, qui donne en annexe V une liste de produits biocides : il s'agit par exemple des désinfectants ménagers et des produits de lutte contre les nuisibles qui ne sont pas utilisés pour la protection des plantes.

<sup>18</sup> Cf. site Internet du ministère chargé de l'écologie : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Questions-Reponses-sur-les.3225-.html>, page consultée le 27 août 2014.

<sup>19</sup> Selon le dictionnaire Larousse, « *se dit d'un produit chimique organique de synthèse dérivé du phosphore* ».

<sup>20</sup> BAIN (C.), BERNARD (J.-L.) et FOUGEROUX (A.), *Histoire de la protection des cultures de 1850 à nos jours*, Champ Libre, Paris, 2010, p. 152.

<sup>21</sup> CALAME (M.), « L'agroécologie envoie paître l'industrie », *Projet*, n° 332, 2013, p. 51.

<sup>22</sup> ROSIER (B.) et BERLAN (J.-P.), « Les nouvelles technologies agricoles comme production sociale », *Economie rurale*, n° 192-193, Juillet-octobre 1989, p. 25.

rendre tout désherbage ou sarclage<sup>23</sup> mécanique impossible. Les herbicides ont alors été inventés pour se débarrasser autrement des mauvaises herbes. La disparition de ces mauvaises herbes, qui sont aussi l'habitat d'insectes, a eu pour effet de déplacer l'habitat de ces insectes des mauvaises herbes vers les plantes cultivées. Des insecticides ont donc été mis au point, afin de détruire les insectes devenus ravageurs des cultures. La disparition de ces insectes ravageurs a laissé une place vide que de nouveaux ravageurs se sont empressés d'occuper. Les pesticides étant de puissants produits, ils ne détruisent pas uniquement les organismes nuisibles, mais peuvent toucher aussi de nombreux autres organismes, non-cibles. C'est le cas par exemple des vers de terre<sup>24</sup>. Or, les vers de terre assurent, par la digestion de la matière organique et des végétaux en décomposition du sol, la présence des nutriments nécessaires à la croissance des plantes. Ils creusent aussi des galeries dans le sol, qui permettent d'améliorer l'approvisionnement des plantes en eau et en gaz, tout en évitant le ruissellement<sup>25</sup> et l'érosion<sup>26</sup>. En détruisant les vers de terre et autres organismes utiles, les pesticides appauvrissent les sols qui nécessitent donc d'être irrigués et enrichis artificiellement à l'aide d'engrais. Plus qu'un simple enchaînement d'innovations agroindustrielles, c'est une véritable fuite en avant qui explique que les agriculteurs ne peuvent plus se passer d'une variété toujours plus grande de pesticides performants, mais aussi d'engrais, d'eau d'irrigation ou encore de semences sélectionnées pour leurs rendements. Le système agricole intensif, qui repose sur l'utilisation massive de ces intrants agrochimiques, se trouve fermé sur lui-même, verrouillé<sup>27</sup>.

**5. Un droit interventionniste au service du modèle agroindustriel.** Ces innovations agroindustrielles sont par ailleurs largement soutenues par les politiques agricoles. Dans ce domaine, les politiques nationales précèdent et influencent la politique agricole élaborée au niveau communautaire, à savoir la politique agricole commune ou

---

<sup>23</sup> Le sarclage consiste, selon le dictionnaire Larousse, à « *[d]ébarrasser une culture de ses mauvaises herbes, manuellement ou à l'aide d'un outil* ».

<sup>24</sup> Une récente étude de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) montre une augmentation de la population de vers de terre dans un sol peu ou pas traité par les pesticides : INRA, « Réduire l'usage des pesticides pour augmenter les populations de vers de terre dans les sols agricoles », 22 juillet 2014, Article disponible à l'adresse : <http://www.versailles-grignon.inra.fr/Toutes-les-actualites/201312-Vers-de-terre-et-pesticides>, page consultée le 7 août 2014.

<sup>25</sup> Le ruissellement est l'écoulement des eaux de pluie à la surface du sol, par opposition à l'infiltration de ces eaux dans le sol.

<sup>26</sup> Le phénomène d'érosion est défini par le dictionnaire Larousse comme l'« *entraînement de terre par l'eau ou par le vent* ».

<sup>27</sup> Sur le thème du verrouillage des techniques en général, voir par exemple : DUPUY (J.-P.), *Pour un catastrophisme éclairé – Quand l'impossible est certain*, Seuil, Paris, 2002, p. 74.

PAC<sup>28</sup>. Mise en œuvre en 1962<sup>29</sup>, cette politique est la première véritable politique communautaire. Elle conserve d'ailleurs, aujourd'hui encore, une place prépondérante, comme l'attestent, d'une part, son positionnement dans le traité européen<sup>30</sup>, inchangé depuis le traité de Rome de 1957<sup>31</sup> et, d'autre part, le montant de son budget. Ce budget reste en effet conséquent, même si l'enveloppe financière qui lui est consacrée s'est effondrée suite à la mise en place de nouvelles politiques communautaires<sup>32</sup>. Par ailleurs, si, à l'origine, la politique agricole commune prend sa source dans les politiques agricoles nationales mises en place par les Etats membres, elle influence par la suite fortement le contenu de ces politiques<sup>33</sup>. La politique agricole commune est ainsi considérée, jusqu'au traité de Lisbonne<sup>34</sup>, comme une compétence exclusive des Communautés européennes<sup>35</sup>. La marge de manœuvre des Etats membres dans le domaine agricole s'en trouve considérablement réduite puisque les institutions européennes sont seules à pouvoir légiférer. Au surplus, le législateur communautaire dispose, dans le domaine de la PAC, d'un « *pouvoir discrétionnaire* », reconnu par la jurisprudence communautaire, si bien que le juge communautaire exerce un contrôle restreint, limité à l'annulation des seules mesures manifestement inappropriées<sup>36</sup>. Le traité de Rome fixe à la politique agricole commune comme objectifs d'augmenter la

---

<sup>28</sup> GROUPE POLANYI, *La multifonctionnalité de l'agriculture – Une dialectique entre marché et identité*, Quae, Coll. Synthèses, Versailles, 2008, p. 35.

<sup>29</sup> Décidée lors de l'adoption du traité de Rome en 1957, la PAC a véritablement été mise en œuvre à partir de 1962 à travers les premières organisations communes de marché : BLANQUET (M.), « L'évolution du modèle agricole européen vers un développement durable et...utile », in PARENT (G.), (dir.), *Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen*, Yvon Blais, Coll. CEDE, Québec, 2008, p. 371, note de bas de page n° 4.

<sup>30</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, JOUE C 326 du 26 octobre 2012 : le titre III sur l'agriculture est positionné après deux titres consacrés aux fondements de l'Union européenne, à savoir le marché intérieur et la libre circulation des marchandises, et avant les autres politiques sectorielles de l'Union européenne. Ce faisant, le titre sur l'agriculture conserve « *une place que l'on pourrait qualifier de "classique"* » : BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1300, 31 janvier 2007, n° 1.

<sup>31</sup> Traité instituant la Communauté économique européenne, Rome, 25 mars 1957.

<sup>32</sup> BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *op. cit.*, n° 2 : le budget de la PAC représentait près de 70 % du budget communautaire global en 1984, et seulement 45 % en 2007. En 2013, il représente 40 % environ du budget de l'Union européenne : Commission européenne, *Agriculture – Un partenariat entre l'Europe et les agriculteurs*, Comprendre les politiques de l'Union européenne, Février 2013, p. 7.

<sup>33</sup> LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, n° 794.

<sup>34</sup> Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JOUE C 306 du 17 décembre 2007.

<sup>35</sup> Dans une communication du 27 octobre 1992 sur la subsidiarité, la Commission européenne se montre favorable à l'inscription de la PAC parmi les compétences exclusives : PETIT (Y.), « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Revue de Droit rural*, n° 347, novembre 2006, n° 8. Dans l'affaire C-438/92, *Rustica Semences SA c. Finanzamt Kehl*, jugée le 14 juillet 1994, la CJCE affirme que la PAC relève de la compétence exclusive de la Communauté (voir notamment le paragraphe n° 16).

<sup>36</sup> CJCE, Arrêt du 13 novembre 1990, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Secretary of State for Health, ex parte Fedesa e.a.*, Aff. C-331/88, n° 14.

productivité agricole afin d'assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires, mais aussi les revenus des agriculteurs et une économie agricole forte<sup>37</sup>. Pour atteindre ces objectifs, la PAC encadre non seulement les marchés de produits agricoles, mais aussi l'organisation des exploitations afin de les moderniser. Contrairement aux autres droits économiques, qui font davantage appel à la régulation qu'à la réglementation, le droit agricole est particulièrement interventionniste. Sont ainsi créées, dans le cadre de la politique des marchés, les organisations communes de marché (OCM), qui, en fixant un prix minimum de vente pour chaque catégorie de produit agricole, soutiennent les prix agricoles. De plus, les produits agricoles invendus sont rachetés par les institutions européennes et le mécanisme de la « préférence communautaire » est instauré. Selon ce mécanisme, les produits agricoles importés sur le territoire communautaire sont soumis à des prélèvements financiers de façon à encourager l'approvisionnement des industriels européens à partir de produits agricoles communautaires, tandis que les exportations de ces produits sont stimulées par des restitutions financières qui leur permettent de s'aligner sur les cours mondiaux<sup>38</sup>. Tous ces instruments incitent les agriculteurs à fortement augmenter la production, en utilisant massivement des intrants agrochimiques. La politique des structures agricoles encourage la suppression des haies, bosquets et autres talus afin de rassembler les parcelles et faciliter l'intervention des tracteurs et machines agricoles, dont l'achat est incité. Les exploitations agricoles se concentrent et se spécialisent dans la culture d'une seule espèce végétale ou l'élevage d'une seule espèce animale, au détriment de l'ancien modèle de la ferme familiale pratiquant la polyculture et l'élevage.

---

<sup>37</sup> L'article 39, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, dispose ainsi :

« *La politique agricole commune a pour but :*

- a) *d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,*
- b) *d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,*
- c) *de stabiliser les marchés,*
- d) *de garantir la sécurité des approvisionnements,*
- e) *d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».*

<sup>38</sup> Pour une présentation plus détaillée des mécanismes de la PAC, voir par exemple : SNYDER (F.), *Droit de la politique agricole commune*, Economica, Paris, 1987, 241p. ; BIANCHI (D.), « Politique agricole commune », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1312, 1<sup>er</sup> octobre 2007, 38p. ; LOYAT (J.) et PETIT (Y.), *La politique agricole commune (PAC) – Une politique en mutation*, La Documentation française, Coll. Réflexe Europe, Paris, 2008, 206p. ; ROCHDI (G.), « Marché commun agricole – Politique agricole commune – Mécanismes fondateurs – Mécanismes internes », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1302, 1<sup>er</sup> avril 2010, 30p. ; BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, 688p. ; BIANCHI (D.), *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !*, Précis de droit agricole européen, Bruylant, Bruxelles, 2<sup>ème</sup> éd., 2012, 646p.

Tenus de mettre en œuvre cette politique agricole commune, dont ils sont d'ailleurs à l'origine, les Etats membres adoptent des règles nationales très interventionnistes. Certains auteurs diront même du droit agricole français que « *nul droit professionnel n'a eu l'ambition aussi démesurée de tout réglementer dans un secteur économique* »<sup>39</sup>.

**6. Des effets pervers.** Le système agricole ainsi mis en place permet d'atteindre rapidement l'autosuffisance alimentaire. Dès le milieu des années quatre-vingt, la production agricole dépasse même les besoins européens dans presque tous les secteurs<sup>40</sup>. Comme le système conçu manque de souplesse, cette surproduction n'est pas ajustée. Les excédents, que la Communauté économique européenne est tenue de racheter, coûtent cher. La Communauté essaie donc de les revendre sur le marché mondial et, ce faisant, se met à concurrencer les produits agricoles américains. En retour, les Etats-Unis s'attaquent aux soutiens agricoles communautaires qu'ils taxent de protectionnisme et d'être sources de distorsion de concurrence. C'est dans ce contexte tendu que des négociations agricoles s'ouvrent dans le cadre de l'accord général sur le commerce et les tarifs douaniers (GATT)<sup>41</sup>, alors que les marchés agricoles avaient jusque-là été épargnés par cet accord. L'« *exception agricole* »<sup>42</sup> a vécu.

Sur le plan social, l'objectif d'équité contenu dans l'article 39 du traité de Rome n'est pas atteint. Au contraire, l'écart se creuse, d'une part entre les agriculteurs à la tête de grandes exploitations pratiquant une agriculture intensive fortement mécanisée et les petits exploitants et, d'autre part, entre les grandes zones agricoles et les zones géographiquement défavorisées comme les zones de montagne<sup>43</sup>. Se matérialise ainsi la crainte de voir s'installer une « *agriculture à deux vitesses* »<sup>44</sup>. Toutefois, le retard économique et social de l'agriculture par rapport aux autres activités économiques est rattrapé, comme le projetaient les politiques agricoles d'après-guerre, en particulier la loi française d'orientation agricole de 1960<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, n° 8.

<sup>40</sup> Pour exemple, l'approvisionnement français en céréales atteint 220 % : BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *op. cit.*, n° 23.

<sup>41</sup> Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, San Francisco, 30 octobre 1947.

<sup>42</sup> ROCHDI (G.), « La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agricoles », *RTDE*, Janvier-Mars 2005, p. 37.

<sup>43</sup> ROCHDI (G.), « Politique agricole commune – Chronologie de la réforme de la PAC », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1304, 15 novembre 2009, n° 17 et 18.

<sup>44</sup> LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, n° 9.

<sup>45</sup> Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, JORF du 7 août 1960, Article 1 : « *La loi d'orientation de l'agriculture française a pour but, dans le cadre de la politique économique et sociale, d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques* ».

L'augmentation spectaculaire des rendements s'accompagne aussi d'effets néfastes pour l'environnement. L'eau et le sol sont pollués par les intrants agrochimiques. En rasant haies et bosquets, l'agriculture intensive détruit aussi une partie de la biodiversité, en particulier la faune sauvage qui contribue à lutter contre les organismes nuisibles aux cultures, ainsi que les habitats naturels de cette faune sauvage. De ce modèle agroindustriel, certains auteurs affirmeront qu'« *il n'est pas impossible que l'agriculture industrielle soit un jour déclarée catastrophe écologique et sociale majeure* »<sup>46</sup>. La Commission européenne écrira elle-même que « *la hausse de la productivité s'est faite, dans bien des cas, au prix d'une détérioration du capital de ressources naturelles (sols fertiles, eau propre, écosystèmes naturels et semi-naturels)* »<sup>47</sup>.

**7. Des risques inhérents aux pesticides.** Concernant plus particulièrement les pesticides, rappelons qu'il s'agit de puissants produits chimiques de synthèse conçus pour détruire des organismes nuisibles. De fait, les pesticides peuvent avoir le même effet nocif sur d'autres organismes vivants non-cibles, comme il a été vu avec les vers de terre<sup>48</sup>. Il en est de même des résidus de pesticides, qui résultent de la métabolisation ou « digestion » des pesticides par les plantes et les autres organismes vivants. Si bien que le risque pour l'environnement est pour ainsi dire « *consubstantiel à la nature des pesticides* »<sup>49</sup>. Lorsque les pesticides sont rémanents, autrement dit lorsqu'ils restent actifs pendant longtemps, les conséquences peuvent même être dramatiques. Le sol et l'eau des Antilles se trouvent ainsi durablement pollués par le chlordécone et ses résidus, un pesticide massivement utilisé depuis les années soixante-dix jusqu'aux années quatre-vingt-dix pour lutter contre le charançon qui parasite la banane<sup>50</sup>. Ce pesticide a pourtant des effets neurotoxiques<sup>51</sup>, cancérigènes et perturbateurs endocriniens<sup>52</sup>, auxquels la population antillaise est toujours exposée.

---

<sup>46</sup> RABHI (P.), *La part du colibri – L'espèce humaine face à son devenir*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 2006, p. 41.

<sup>47</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique*, COM(1998) 42 final, 4 février 1998, p. 16, n° 6.

<sup>48</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 4.

<sup>49</sup> AUBERTOT (J.-N.), BARBIER (J.-M.), CARPENTIER (A.), GRIL (J.-J.), GUICHARD (L.), LUCAS (P.), SAVARY (S.) et VOLTZ (M.), *Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux*, Expertise scientifique collective Inra – Cemagref (décembre 2005), Quae, Coll. Expertises collectives, Versailles, 2007, p. 109.

<sup>50</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 26. Sur le sujet du pesticide chlordécone, voir par exemple LE DEAUT (J.-Y.) et PROCACCIA (C.), *Rapport sur les impacts de l'utilisation de la chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, AN n° 1778, Sénat n° 487, 24 juin 2009, 223p.



**8. Les pesticides, un rôle clé dans l'orientation du modèle agricole.** Pour montrer l'action délétère des pesticides sur les organismes non-cibles, l'exemple des vers de terre a été cité. Détruits, ou tout du moins affectés par les pesticides, les vers de terre n'assurent plus leurs fonctions. L'utilisation d'engrais artificiels et d'eau d'irrigation devient donc indispensable. Les pesticides perturbent aussi bien d'autres organismes utiles. Les prédateurs des ravageurs des cultures sont en particulier touchés et, avec eux, la fonction de protection phytosanitaire naturelle qu'ils remplissent. Si bien qu'un cercle vicieux s'installe, poussant les agriculteurs à utiliser toujours plus de pesticides. Or, l'usage massif de pesticides peut susciter le développement, chez les organismes nuisibles, de résistances à ces produits<sup>53</sup>. La culture de plantes génétiquement modifiées résistantes à un herbicide accélère d'ailleurs ce phénomène de résistance aux pesticides. Pour exemple, certaines « mauvaises herbes » comme l'amarante ont développé une résistance à l'herbicide *Round up* à base de glyphosate, massivement utilisé sur certaines cultures transgéniques résistantes à cet herbicide<sup>54</sup>. On retrouve donc l'idée de fuite en avant décrite plus haut<sup>55</sup>, qui pousse à utiliser toujours plus d'intrants agrochimiques et à en inventer d'autres pour résoudre les problèmes créés par les précédents et découverts seulement *a posteriori*. Plus encore, on s'aperçoit maintenant que ce système agroindustriel débouche sur des impasses technologiques. L'industrie agrochimique peine ainsi à inventer des pesticides, *a fortiori* peu risqués pour la santé et l'environnement, qui puissent venir à bout de cette amarante devenue « superrésistante ». Pour certains mouvements sociaux, « [l]'utilisation massive des pesticides est présentée comme l'un des principaux axes du problème »<sup>56</sup> créé par le modèle agroindustriel. Dès lors que les cultures sont envahies par des organismes nuisibles, il ne reste effectivement guère d'autre choix que de traiter ces cultures avec des pesticides. La situation n'est pas à ce point « bloquée » pour les autres intrants. En matière d'engrais, par exemple, il reste possible de remplacer les

---

<sup>51</sup> C'est-à-dire des effets toxiques pour le système nerveux.

<sup>52</sup> C'est-à-dire des effets néfastes pour le système endocrinien, composé des glandes endocrines qui sécrètent les hormones.

<sup>53</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 109, 283 et 284. ; AMBEC (S.) et DESQUILBET (M.), « Réguler pour contrôler le développement de la résistance aux pesticides – La durabilité de la sensibilité des bioagresseurs aux pesticides et aux variétés résistantes », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011.

<sup>54</sup> GRIFFON (M.), *Nourrir la planète*, Odile Jacob, Paris, 2006, note de bas de page n° 1, p. 411. BECKERT (M.), DESSAUX (Y.), CHARLIER (C.), DARMENCY (H.), RICHARD (C.), SAVINI (I.) et TIBI (A.), *Variétés végétales tolérantes aux herbicides – Effets agronomiques, environnementaux socio-économiques*, Rapport d'expertise scientifique collective CNRS-INRA, Novembre 2011, notamment p. 405 et s.

<sup>55</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 4.

<sup>56</sup> SOZZO (G.), *op. cit.*, p. 510 : l'auteur relaie la pensée de mouvements sociaux qui résistent au modèle agricole industriel.

engrais chimiques par du lisier d'élevage, du reste produit en abondance dans les élevages intensifs, ce qui n'est toutefois pas sans poser quelques difficultés<sup>57</sup>.

## 9. Un début de prise en compte des risques sanitaires et environnementaux.

Aux Etats-Unis, la biologiste américaine Rachel Carson alerte l'opinion publique dès 1962 sur les effets nocifs des pesticides, en particulier ceux du DDT<sup>58</sup>. Le DDT, sigle de dichlorodiphényltrichloroéthane, est un pesticide organochloré<sup>59</sup> alors largement utilisé pour ses puissantes propriétés insecticides et acaricides. Il présente aussi des effets toxiques pour la santé et l'environnement, accentués par sa forte rémanence. Les produits organochlorés, très lentement dégradés, sont en effet caractérisés par une rémanence ou persistance forte dans l'environnement. La parution de l'ouvrage de Rachel Carson marque le point de départ du mouvement écologiste et provoquera, en 1973, l'interdiction du DDT aux Etats-Unis<sup>60</sup>. Au niveau communautaire, cette interdiction sera prise à la fin des années soixante-dix, par la directive 79/117/CEE qui proscriit la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances « *qui, même lors d'un usage approprié pour le but poursuivi, présentent ou risquent de présenter des effets nuisibles pour la santé humaine ou animale, ou des effets défavorables non acceptables pour l'environnement* »<sup>61</sup>. Les produits phytopharmaceutiques les plus dangereux sont donc concernés, en l'occurrence les composés organochlorés comme le DDT et les produits à base de mercure. Par ailleurs, l'adoption de la directive 79/117/CEE suit de près celle de la directive 76/895/CEE, qui fixe des limites maximales de résidus de pesticides sur et dans les fruits et légumes consommés par l'homme, considérant « *qu'un grand nombre de ces pesticides ou de leurs produits de métabolisation ou de dégradation peuvent avoir des effets nocifs pour les consommateurs de produits végétaux* »<sup>62</sup>. Suivront, quelques années plus tard, l'adoption de directives déterminant des limites maximales de résidus de pesticides sur et dans les céréales<sup>63</sup> et les

---

<sup>57</sup> L'épandage en excès sur les champs d'effluents d'élevage riches en azote provoque, en particulier en Bretagne où se trouve concentrée la majorité des élevages français, la pollution des eaux par l'azote, responsable du phénomène de prolifération des algues, communément appelé « marées vertes ». Sur ce sujet, voir par exemple : HERMON (C.), « La responsabilité de l'Etat du fait des "marées vertes" », *Revue de Droit rural*, n° 382, Avril 2010, Etude 9.

<sup>58</sup> Dans l'ouvrage intitulé « *Silent Spring* ». Une version française de cet ouvrage a été publiée en 2009 puis en 2012 : CARSON (R.), *Printemps silencieux*, Wildproject, Marseille, 2012, 283p.

<sup>59</sup> Selon le dictionnaire Larousse, un composé organochloré est « *un produit organique de synthèse dérivé du chlore* ».

<sup>60</sup> SOZZO (G.), *op. cit.*, p. 510.

<sup>61</sup> Directive 79/117/CEE, *op. cit.*, considérant n° 9.

<sup>62</sup> Directive 76/895/CEE, *op. cit.*, considérant n° 6.

<sup>63</sup> Directive 86/362/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les céréales, JOCE L 221 du 7 août 1986.

denrées alimentaires d'origine animale<sup>64</sup>. Ce début d'encadrement communautaire des risques liés aux pesticides s'inscrit dans un contexte plus global de progression de la prise en compte des risques pour la santé et, surtout, pour l'environnement, de l'ensemble des activités humaines.

**10. La naissance du droit de l'environnement.** En 1972 se tient à Stockholm la première conférence des Nations Unies sur l'environnement, conclue par l'adoption d'une déclaration en plusieurs principes proclamant la nécessité de protéger l'environnement<sup>65</sup> et la création du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Elle est le point de départ de nombreuses conférences des Nations Unies sur l'environnement et de l'adoption de conventions internationales visant la protection de la santé et de l'environnement<sup>66</sup>.

Au niveau communautaire, le premier programme d'action communautaire pour l'environnement est adopté l'année qui suit la déclaration des Nations Unies de Stockholm. Le traité de Rome ne comportant pas de politique environnementale, les premiers textes sont pris sur la base de l'article 100 destiné au rapprochement des législations. C'est le cas de la directive 79/409/CEE, dite « directive oiseaux », destinée à assurer la conservation des oiseaux sauvages<sup>67</sup>. L'Acte unique européen de 1986 constitue « *une étape importante* »<sup>68</sup>, puisqu'il dote le traité européen d'un titre VII consacré à l'environnement<sup>69</sup>. L'article 130 R, paragraphe 2, de ce titre dispose en particulier que « *[l]es exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté* ». C'est le début de ce qui deviendra le principe d'intégration de la protection de l'environnement aux autres droits et politiques.

En France, un ministre délégué chargé de la protection de la nature et de l'environnement est nommé, pour la première fois, en 1971<sup>70</sup>. Deux importantes lois sont ensuite adoptées. La loi

---

<sup>64</sup> Directive 86/363/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les denrées alimentaires d'origine animale, *JOCE* L 221 du 7 août 1986.

<sup>65</sup> Déclaration finale de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 16 juin 1972.

<sup>66</sup> Pour une présentation plus complète de la naissance du droit de l'environnement, voir par exemple : MALJEAN-DUBOIS (S.), *Quel droit pour l'environnement ?*, Hachette Supérieur, Paris, 2008, p. 23 et s. ; PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, Paris, 6<sup>ème</sup> éd., 2011, n° 11 et s. ; VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n° 1 et s.

<sup>67</sup> Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCE* L 103 du 25 avril 1979.

<sup>68</sup> MALJEAN-DUBOIS (S.), *Quel droit pour l'environnement ?*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>69</sup> Acte unique européen, *JOCE* L 169 du 29 juin 1987, Article 25.

<sup>70</sup> Pour plus de précisions sur la naissance du ministère chargé de l'environnement, voir par exemple : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Les 40 ans du ministère de l'Environnement – « Aux sources de la création du ministère de l'Environnement : des années 1950 à 1971 »*, Hors série de la revue du ministère sur les actes de la journée, Printemps 2013, 128p.

n° 76-626<sup>71</sup> relative à la protection de la nature, et la loi n° 76-663<sup>72</sup> relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ces deux lois donneront naissance aux deux grands groupes de règles qui formeront ensuite le droit de l'environnement, à savoir un premier ensemble de textes attaché à protéger la nature et ses éléments, et un second ensemble destiné à limiter les pollutions et nuisances liées aux différentes activités humaines.

**11. Une conciliation délicate.** A la nécessité première, non seulement économique, mais aussi vitale pour les populations et le travail agricole, de protéger les cultures, s'est ajoutée celle de protéger la santé et l'environnement. Or, ces deux impératifs tendent à s'opposer. Des pesticides plus performants dans la lutte contre les organismes nuisibles auront aussi tendance à être plus toxiques pour la santé et l'environnement. L'exemple du DDT l'illustre parfaitement.

Par ailleurs, l'opposition entre, d'un côté, la productivité agricole et, de l'autre, la protection de la santé et de l'environnement, est loin d'être si évidente et frontale. Pour reprendre l'exemple des pesticides, choisir des produits qui présentent moins de risques pour la santé et l'environnement peut aussi s'accompagner d'une augmentation des quantités utilisées, ces pesticides pouvant être moins efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles. *In fine*, les effets néfastes pour la santé et l'environnement ne seront donc pas forcément diminués. Plus généralement, il ne doit pas être oublié que l'agriculture n'est pas une activité économique comme une autre. Si l'agriculteur se trouve « *[a]ccusé d'agresser la nature* », il « *contribue [aussi] à la faire vivre* »<sup>73</sup>. Parce qu'elle « *produit du vivant* », l'agriculture se trouve « *au cœur du concept d'environnement* »<sup>74</sup>, ce qui n'est pas le cas des activités industrielles. Il en ressort que l'agriculture ne peut être traitée par le droit de la même façon que les activités industrielles le sont.

En outre, d'autres intérêts économiques que les intérêts agricoles sont en jeu, en particulier ceux des fabricants et distributeurs de produits phytopharmaceutiques<sup>75</sup>. Trois des cinq plus grands fabricants de pesticides sont ainsi implantés sur le territoire de l'Union européenne,

---

<sup>71</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 juillet 1976.

<sup>72</sup> Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* du 20 juillet 1976.

<sup>73</sup> LORVELLEC (L.), *op. cit.*, n° 1298.

<sup>74</sup> DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2002, p. 435.

<sup>75</sup> Ces intérêts sont par exemple soulignés par DUPUY (J.-P.), *op. cit.*, p. 31-48.

comme le rappelle à juste titre la Commission dans une de ses communications<sup>76</sup>.

Enfin, protection de la santé et protection de l'environnement, souvent assimilées, peuvent aussi s'opposer, comme le montre l'exemple des mycotoxines<sup>77</sup>. S'il est nécessaire d'empêcher le développement de ces mycotoxines dans les cultures agroalimentaires pour éviter l'apparition et le développement chez les animaux et l'homme de pathologies<sup>78</sup>, l'emploi de fongicides aura cependant des conséquences néfastes pour l'environnement. Des arbitrages sont donc aussi requis entre protection de la santé et protection de l'environnement. Ces arbitrages peuvent même se jouer entre des enjeux de santé publique distincts. Pour reprendre l'exemple du DDT, ce pesticide est utilisé par certains pays particulièrement touchés par le paludisme, compte tenu de son efficacité contre l'insecte vecteur de cette maladie, et ce, malgré sa toxicité pour la santé et pour l'environnement.

L'enjeu est donc de taille, puisqu'il s'agit de concilier des objectifs potentiellement antagonistes, quand ils ne le sont pas franchement. A ce titre, l'encadrement des produits phytopharmaceutiques constitue un sujet d'étude particulièrement riche, qui illustre les liens étroits et complexes qui unissent agriculture, alimentation, santé et environnement. Ce droit, tout comme l'ensemble du droit agricole, a donc cherché à intégrer, au fil des années et des réformes de la PAC, les objectifs de protection de la santé et de l'environnement (I). Avec la stratégie thématique communautaire concernant l'utilisation durable des pesticides et, au niveau français, le Grenelle de l'environnement, l'enjeu n'est plus tout à fait le même. Il ne s'agit plus seulement d'« intégrer » les intérêts sanitaires et environnementaux au droit des produits phytopharmaceutiques. L'objectif de ce droit est désormais de rompre avec le verrouillage dans lequel se trouve le modèle agroindustriel, en particulier en ce qui concerne l'usage des pesticides. Un changement des pratiques agricoles est attendu (II).

---

<sup>76</sup> Commission des Communautés européennes, *The impact assessment of the thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Commission staff working paper accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Community action to achieve a sustainable use of pesticides, SEC(2006) 894, 12 juillet 2006, p. 20-22.

<sup>77</sup> Les mycotoxines sont définies par le dictionnaire Larousse comme des « substances parfois hautement toxiques, sécrétées par certains champignons ou moisissures ».

<sup>78</sup> Les aflatoxines, en particulier l'aflatoxine B1, sont cancérigènes et génotoxiques, c'est-à-dire qu'elles peuvent altérer le génome des êtres vivants. Pour plus de précisions, voir : page du site Internet de l'EFSA consacrée aux aflatoxines, consultable à l'adresse <http://www.efsa.europa.eu/fr/topics/topic/aflatoxins.htm>, page consultée le 30 août 2014 ; Agence française de sécurité sanitaire des aliments, *Evaluation des risques liés à la présence de mycotoxines dans les chaînes alimentaires humaine et animale*, Rapport final, Mars 2009, 308p.

## I. L'intégration de la protection de la santé et de l'environnement

**12. L'amorce d'un changement de politique agricole.** La prise en compte des risques pour la santé et l'environnement liés aux pesticides débute, au niveau communautaire, avec l'interdiction des produits les plus dangereux et la fixation de limites maximales de résidus dans certaines catégories de produits agricoles<sup>79</sup>. La politique agricole commune doit elle aussi opérer cette intégration des enjeux montants de la protection de la santé et de l'environnement. Dès 1975, un régime d'aides spécifiques en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées est mis en place<sup>80</sup>. Ces aides cherchent à encourager la « *fonction fondamentale* » remplie par les agriculteurs en matière d' « *entretien de l'espace naturel* », et assurer la « *viabilité* » et le « *peuplement* » de ces zones agricoles défavorisées, « *dont la population dépend de manière prépondérante de l'économie agricole* »<sup>81</sup>. Sans qu'il en soit encore question en ces termes, l'idée de multifonctionnalité agricole commence à s'esquisser. Selon cette idée, les agriculteurs, en plus de fournir des produits agricoles, remplissent d'autres fonctions, qui consistent à entretenir les espaces naturels et participer au maintien du tissu économique et social, tout du moins, à ce stade, dans les zones défavorisées. A ces zones défavorisées dans lesquelles l'agriculture doit être spécifiquement aidée, sont ajoutés, en 1985, les parcs naturels ou nationaux<sup>82</sup>. Une nouvelle aide environnementale est également créée en faveur de « *l'introduction ou du maintien de pratiques agricoles compatibles avec les exigences de la protection de l'espace naturel* » dans « *les zones sensibles sous l'angle de l'environnement* »<sup>83</sup>. L'idée de fonction environnementale remplie par les agriculteurs et nécessitant un soutien financier est poursuivie par le règlement n° 2328/91<sup>84</sup>. Cependant, elle continue de s'appliquer de façon limitative aux zones défavorisées ou présentant un intérêt environnemental particulier. De façon plus générale, l'ensemble des mesures mises en place pour tenter d'endiguer la

---

<sup>79</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 9.

<sup>80</sup> Ce régime d'aides spécifiques est partie intégrante du volet structurel de la PAC.

<sup>81</sup> Directive 75/268/CEE du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, JOCE L 128 du 19 mai 1975, considérants n° 4 et 5.

<sup>82</sup> Règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, JOCE L 93 du 30 mars 1985, considérant n° 17.

<sup>83</sup> Ibid., considérant n° 18.

<sup>84</sup> Règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, JOCE L 218 du 6 août 1991, considérant n° 40 : « *les agriculteurs situés dans des zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement ou du maintien de l'espace naturel peuvent exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société* », fonction qui justifie donc un soutien financier.

surproduction, les effets environnementaux et sociaux néfastes du modèle agroindustriel, ainsi que son inadaptation au marché mondial reste à ce stade très largement insuffisant.

**13. Une autorisation préalable obligatoire pour les pesticides.** Le système de liste négative instauré par la directive de 1979, qui consiste à interdire les substances inscrites sur la liste - toutes les autres étant, de fait, autorisées - est remplacé en 1991 par un système de liste positive. Ce système est inspiré de la loi française d'homologation de 1943<sup>85</sup>. La directive 91/414/CEE<sup>86</sup> impose ainsi une procédure d'autorisation de mise sur le marché (AMM) en deux temps. Dans un premier temps, les substances actives<sup>87</sup> sont approuvées au niveau communautaire. Pour ce faire, elles doivent satisfaire les critères d'évaluation de l'efficacité et des risques pour la santé humaine, animale et pour l'environnement fixés à l'annexe II de la directive 91/414/CEE. Dans un second temps, les demandes d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques fabriqués à partir des substances approuvées au niveau communautaire sont examinées par les Etats membres, selon les critères d'évaluation de l'efficacité et des risques énoncés aux annexes III et VI de la directive.

En conséquence, si les Etats membres conservent la prérogative de décider, *in fine*, d'autoriser ou non un pesticide, ils sont cependant tenus de suivre la procédure fixée par la directive. De plus, seuls les pesticides contenant des substances actives approuvées au préalable par la Communauté peuvent être autorisés. Le processus s'est donc considérablement renforcé et harmonisé. Avec l'adoption de cette directive, la Commission estime enfin que « *les données à fournir pour les pesticides excèdent de loin celles fixées pour toutes les autres catégories de substances, dont les produits pharmaceutiques, les additifs alimentaires et les produits chimiques de base* »<sup>88</sup>.

**14. Des pressions internationales plus fortes.** Au niveau international se tient en 1992, dans le cadre des Nations Unies, la conférence de Rio sur le développement durable. Le

---

<sup>85</sup> Loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, *JORF* du 4 novembre 1943.

<sup>86</sup> Directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, *JOCE* L 230 du 19 août 1991.

<sup>87</sup> La substance active d'un pesticide est la molécule responsable de l'action sur l'organisme nuisible revendiquée par le pesticide.

<sup>88</sup> Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des substances actives des produits phytopharmaceutiques (présenté conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques)*, COM(2001) 444 final, 25 juillet 2001, n° 9.

concept de développement durable, qui a débuté en 1987 par le rapport Brundtland<sup>89</sup>, est défini par le principe 3 de la déclaration de Rio prononcée à l'issue de la conférence comme suit : « *Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* »<sup>90</sup>. Le principe 4 indique en outre que « *[p]our parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ». Si la déclaration de Rio n'aborde pas le sujet agricole, le programme d'action pour le développement durable, l'Agenda 21 adopté simultanément, consacre en revanche son chapitre 14 à la « *promotion d'un développement agricole et rural durable* ». Cependant, les objectifs de ce chapitre sont avant tout tournés vers la garantie de la sécurité alimentaire grâce à un accroissement de la production agricole. La Charte mondiale de la nature de 1982, en revanche, était plus avancée en matière de prise en compte de la protection de l'environnement par l'agriculture<sup>91</sup>. Le droit international de l'environnement ne joue sans doute pas un rôle majeur dans la prise en compte, par le droit agricole de l'Union européenne, des enjeux environnementaux, dans la mesure où « *il peine à faire le lien entre biodiversité et agriculture* »<sup>92</sup>. Il suscite toutefois un certain « *effet d'entraînement* »<sup>93</sup>.

En matière de commerce international, les négociations de l'« *Uruguay Round* » qui se tiennent dans le cadre du GATT débouchent, en 1994, sur la fondation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'adoption d'un ensemble de règles de commerce international fondé sur le libre-échange<sup>94</sup>. Parmi ces règles, l'accord sur l'agriculture contraint l'ensemble des membres de l'OMC à réduire la majorité des soutiens agricoles, considérés comme sources de distorsion de concurrence<sup>95</sup>. Compte tenu des enjeux en cause, la Communauté européenne décide de réformer sa politique agricole commune avant l'adoption

---

<sup>89</sup> BRUNDTLAND (G. H.), *Notre avenir à tous*, Rapport de la Commission mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement pour un programme global de changement, 1987, 349p.

<sup>90</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 14 juin 1992, Principe 3.

<sup>91</sup> Charte mondiale de la nature, Résolution n° 37/7 de l'assemblée générale de l'ONU, 28 octobre 1982. Pour plus de précisions sur la prise en compte de la protection de l'environnement et, plus particulièrement, de la biodiversité, par le droit international en matière de politique agricole, voir : MALJEAN-DUBOIS (S.), « Politique agricole et conservation de la biodiversité : un enjeu non traité par le droit international de l'environnement », in DOUSSAN (I.) et DUBOIS (J.), (dirs.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La Documentation française, Coll. Monde européen et international, Paris, 2007, notamment p. 323 et s.

<sup>92</sup> MALJEAN-DUBOIS (S.), « Politique agricole et conservation de la biodiversité : un enjeu non traité par le droit international de l'environnement », *op. cit.*, p. 337.

<sup>93</sup> *Ibid.*, notamment p. 333 et s.

<sup>94</sup> Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994.

<sup>95</sup> Accord sur l'agriculture, Annexe 1 A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994.



de l'accord sur l'agriculture et fait pression pour que le contenu de cet accord lui permette de conserver son système de soutiens agricoles.

**15. L'intégration de l'environnement à la PAC de 1992.** Le nouveau règlement n° 2078/92 est consacré à l'encadrement des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel. Il indique, dès le premier considérant, que « *les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante de la politique agricole commune* »<sup>96</sup>. Ce faisant, il reprend la formulation employée dans l'Acte unique européen de la clause d'intégration de l'environnement aux autres politiques communautaires<sup>97</sup>.

En pratique, la fonction environnementale des agriculteurs est encore mise en avant, cette fois-ci clairement pour l'ensemble du territoire, et plus seulement pour les seules zones défavorisées<sup>98</sup>. En conséquence, les incitations financières à la mise en œuvre, par les agriculteurs, de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement doivent récompenser « *le rôle qu'ils jouent dans l'amélioration de l'environnement* »<sup>99</sup>. Le fait que ce régime d'aides intéresse désormais l'ensemble du territoire constitue ainsi « *une réorientation, ou devrait-on dire un revirement, de la politique agricole commune* »<sup>100</sup> vers le développement rural.

En outre, la politique de soutien des prix agricoles est progressivement abandonnée, au profit de paiements compensatoires qui encouragent des pratiques agricoles extensives, comme le gel des terres<sup>101</sup> ou la diminution de la densité animale des élevages<sup>102</sup>. Si ces mesures ne

---

<sup>96</sup> Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JOCE L 215 du 30 juillet 1992, considérant n° 1.

<sup>97</sup> L'article 25 de l'Acte unique européen, JOCE L 169 du 29 juin 1987, ajoute notamment un article 130 R qui dispose, à son paragraphe 2 : « *Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté* ». Le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, JOCE C 191 du 29 juillet 1992, adoptera une version plus aboutie à son point 38), modifiant notamment l'article 130 R, paragraphe 2, en ces termes : « *Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté* »,

<sup>98</sup> Règlement (CEE) n° 2078/92, *op. cit.*, considérant n° 4 : « *les agriculteurs peuvent exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société par l'introduction ou le maintien de méthodes de production compatibles avec les exigences accrues de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage* ».

<sup>99</sup> Règlement (CEE) n° 2078/92, *op. cit.*, considérant n° 12.

<sup>100</sup> DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, *op. cit.*, p. 292 et 294.

<sup>101</sup> Le gel des terres consiste à ne pas cultiver une partie des terres agricoles.

<sup>102</sup> Règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, JOCE L 181 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, considérant n° 13 ; Règlement (CEE) n° 2066/92 du Conseil du 30 juin 1992 modifiant le règlement (CEE) n° 805/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et abrogeant le règlement (CEE) n° 468/87 établissant les règles générales du

visent pas, à proprement parler, la protection de l'environnement, elles participent tout du moins à réduire les pressions exercées par les activités agricoles sur l'environnement, dans la mesure où elles n'encouragent plus l'augmentation de la production et favorisent même sa diminution.

Ces avancées environnementales répondent sans doute au principe d'intégration de l'environnement aux autres politiques communautaires. Elles répondent aussi, si ce n'est principalement, aux pressions commerciales internationales. Parce qu'elles récompensent des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, les aides agricoles du règlement n° 2078/92 sont en effet éligibles à l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de l'OMC. Encore qualifiée de « boîte verte », cette annexe 2 concentre l'ensemble des aides exonérées de l'effort de réduction car considérées comme « économiquement neutres »<sup>103</sup>. Quant aux paiements compensatoires qui remplacent les soutiens des prix, ils sont éligibles à la « boîte bleue »<sup>104</sup>, temporairement exonérée de l'effort de réduction et spécialement créée à la demande de la Communauté européenne. La Communauté européenne fait ainsi valoir que les effets des paiements compensatoires n'étant pas encore connus, ils ne peuvent être classés d'emblée dans les soutiens soumis à l'effort de réduction, classés dans ce qu'on appelle la « boîte orange »<sup>105</sup>. Il en ressort que si l'OMC pousse la Communauté européenne à réformer sa politique agricole commune<sup>106</sup>, cette dernière influence également les règles de cette organisation dans un « mouvement d'influence réciproque entre droit international et droit communautaire »<sup>107</sup>.

---

régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine ainsi que le règlement (CEE) n° 1357/80 instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, *JOCE* L 215 du 30 juillet 1992, considérant n° 10.

<sup>103</sup> RUBIO (N.), « L'Accord sur l'agriculture. Une tolérance relative à l'égard des subventions environnementales accordées dans le secteur agricole », in MALJEAN-DUBOIS (S.), (dir.), *Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et protection de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 246.

<sup>104</sup> La « boîte bleue » correspond aux soutiens énumérés à l'article 6, paragraphe 5 de l'accord sur l'agriculture précité.

<sup>105</sup> PETIT (Y.), « L'agriculture, pomme de discorde entre l'Union européenne et les Etats-Unis », *RTDE*, Octobre-décembre 2004, p. 602 ; ADAM (V.), *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, L'Harmattan, Paris, Tome II, 2001, p. 62.

<sup>106</sup> BIANCHI (D.), « Politique agricole commune », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1312, 1<sup>er</sup> octobre 2007, n° 22 ; VELILLA (P.), « La PAC, l'OMC et « son gouvernement des juges » », *Revue de Droit rural*, n° 370, Février 2009, n° 1 ;

<sup>107</sup> RUBIO (N.), « L'Accord sur l'agriculture. Une tolérance relative à l'égard des subventions environnementales accordées dans le secteur agricole », *op. cit.*, p. 239 ; voir aussi ROCHDI (G.), « La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agricoles », *RTDE*, Janvier-Mars 2005, p. 52, ainsi que LUMBROSO (S.) et GRAVEY (V.), « International negotiations and debates : to what extent do they hinder or foster biodiversity integration into the CAP », *IDDRI SciencesPo*, Study n° 2/13, Janvier 2013, p. 7.

**16. L'entrée de la protection de la santé.** Aux objectifs économiques et sociaux de la PAC initialement prévus par l'article 39 du traité de Rome, la Commission propose en particulier d'ajouter, dans sa communication sur la réforme de 1999, la protection de l'environnement ainsi que la sûreté et la qualité des denrées alimentaires<sup>108</sup>. Cette dernière préoccupation apparaît pour la première fois. Elle est une conséquence directe de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dite crise de la « vache folle », qui marque alors les années quatre-vingt-dix. Transmise par des farines de carcasses bovines contaminées par la protéine prion, la maladie de la « vache folle » se caractérise par une accumulation dans le système nerveux central des bovins de cette protéine prion, provoquant des dysfonctionnements du système nerveux. Il est également suspecté que la consommation par l'homme de viande bovine ainsi contaminée soit responsable du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Cette crise marque les esprits, dans la mesure où le danger se manifeste à une étape inattendue, située très en amont de la livraison au consommateur des denrées alimentaires, à savoir l'alimentation des animaux destinés à la consommation humaine, alimentation que l'opinion publique croyait principalement constituée d'herbe<sup>109</sup>. Sur le plan juridique en outre, le traité de Maastricht a ajouté à la liste des actions dévolues à la Communauté, celle de « *contribuer à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé* »<sup>110</sup>. Pour y parvenir, le traité de Maastricht insère un titre X consacré à la santé publique, dont le paragraphe 1 de l'article 129 introduit un principe d'intégration de la protection de la santé aux autres politiques communautaires<sup>111</sup>. Par ailleurs, la réforme de 1999 place le concept de multifonctionnalité agricole au cœur du processus, à en juger d'après les conclusions du Conseil européen de Berlin<sup>112</sup>, sans pour

---

<sup>108</sup> Commission des Communautés européennes, *Pistes pour une agriculture durable*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(1999) 22 final, JOCE C 173 du 19 juin 1999, Chapitre 5, « Conclusions » : la Commission européenne fixe cinq grands objectifs à la PAC, à savoir « *accroître la compétitivité ; assurer la sûreté et la qualité des denrées alimentaires ; maintenir un niveau de vie équitable pour la communauté agricole et stabiliser les revenus agricoles ; parvenir à une meilleure intégration des finalités environnementales dans la politique agricole commune et créer des possibilités d'emplois et de revenus alternatifs pour les agriculteurs et leur famille* ».

<sup>109</sup> Sur la crise de la « vache folle », voir par exemple l'article de BUTAULT (J.) sur la « Vache folle », in COLLART DUTILLEUL (F.), (dir.), BUGNICOURT (J.-P.), (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Coll. Dictionnaires juridiques, Bruxelles, 2013, p. 669.

<sup>110</sup> Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, JOCE C 191 du 29 juillet 1992, point 3) modifiant l'article 3 du traité.

<sup>111</sup> *Ibid.*, point 38) ajoutant un article 129, paragraphe 1 : « *Les exigences en matière de protection de la santé sont une composante des autres politiques de la Communauté* ».

<sup>112</sup> Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999, n° 20 : la réforme de 1999 doit assurer « *que l'agriculture soit multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques, capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural, et de répondre* ».

autant définir officiellement cette multifonctionnalité agricole. Au niveau français, la loi d'orientation agricole de 1999 affirme également, dès son premier article, que « *la politique agricole française prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* »<sup>113</sup>.

Concrètement, le règlement n° 1257/1999 instaure les mesures agroenvironnementales, également qualifiées d'instruments ou engagements agroenvironnementaux, régime d'aides qui soutient les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement<sup>114</sup>. La grande nouveauté réside surtout dans l'intégration de mesures environnementales dans les organisations communes de marché, par le biais de l'éco-conditionnalité. Les paiements accordés dans le cadre des OCM, désormais appelés paiements directs du « premier pilier »<sup>115</sup>, sont ainsi subordonnés au respect d'« *exigences en matière de protection de l'environnement* », qui sont fixées par les Etats membres<sup>116</sup>. En outre, les Etats membres ont la possibilité de réduire le montant des paiements du premier pilier en faveur des paiements destinés au soutien du développement rural, par le mécanisme dit de « *modulation* »<sup>117</sup>. Il faut dire que, sous l'effet des traités de Maastricht et d'Amsterdam, la clause d'intégration de l'environnement aux autres politiques a été renforcée. Simple « *composante des autres politiques de la Communauté* » pour l'Acte unique européen, les exigences en matière de protection de l'environnement, depuis le traité de Maastricht, « *doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté* »<sup>118</sup>. De plus, le traité d'Amsterdam en fait un article à part entière, énoncé parmi les « *Principes* » du traité<sup>119</sup>. Si la qualification en « principe » juridique de l'intégration des exigences environnementales aux autres

---

*aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien-être des animaux* ».

<sup>113</sup> Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, *JORF* n° 158 du 10 juillet 1999, Article 1.

<sup>114</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, *JOCE* L 160 du 26 juin 1999, chapitre VI.

<sup>115</sup> La politique des marchés devient le « premier pilier » de la PAC, consacré au soutien des revenus agricoles et non plus des prix, tandis que la politique des structures devient le « second pilier » de la PAC, consacré au développement rural et notamment à la protection de l'environnement.

<sup>116</sup> Règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, *JOCE* L 160 du 26 juin 1999, Article 3.

<sup>117</sup> *Ibid.*, Article 4.

<sup>118</sup> Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, *JOCE* C 191 du 29 juillet 1992, point 38), ajoutant l'article 130 R, paragraphe 2.

<sup>119</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *JOCE* C 340 du 10 novembre 1997, Article 2, point 4).

politiques communautaires reste discutable<sup>120</sup>, cette clause d'intégration s'en trouve pour le moins renforcée. Enfin, depuis le traité de Maastricht, c'est un niveau « élevé » de protection de l'environnement qui est recherché<sup>121</sup> et cette protection fait l'objet d'une véritable « *politique* », non d'une simple « *action* » comme c'était le cas avec l'Acte unique européen<sup>122</sup>. Cependant, comme pour la réforme de 1992, les changements mis en place par cette nouvelle réforme ne répondent pas uniquement aux avancées des politiques européennes de protection de l'environnement et de la santé, loin s'en faut. Les mesures adoptées en 1992 précédaient l'adoption de l'accord sur l'agriculture de l'OMC, afin de mieux l'influencer. De la même façon, la réforme de 1999 devance de quelques mois l'ouverture des négociations du millénaire dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC, dans l'optique de mieux les maîtriser<sup>123</sup>. Il se trouve par ailleurs que les nouvelles mesures de la PAC pèchent par leur manque d'application. Ainsi, le mécanisme de la modulation est facultatif et dépend, comme l'éco-conditionnalité des paiements directs, « *d'une part de la bonne volonté de chaque Etat membre et d'autre part de l'application des dispositifs par les administrations* »<sup>124</sup>. Aucune sanction n'est ainsi prévue à l'encontre des Etats membres qui ne l'appliquent pas. De fait, « *les soutiens directs bénéficient en pratique majoritairement aux structures céréalières productivistes sans aucune condition environnementale effective* »<sup>125</sup>. Le manque d'effectivité de l'éco-conditionnalité des aides directes est ainsi largement critiqué<sup>126</sup>. Certains auteurs parlent même d'« *inefficacité de la norme* »<sup>127</sup>.

**17. L'approche globale intégrée de la législation alimentaire.** En matière de protection de la santé, la crise de la « vache folle » et les autres crises sanitaires de l'époque<sup>128</sup>

---

<sup>120</sup> HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique », in *Le droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, p. 643-686.

<sup>121</sup> Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, JOCE C 191 du 29 juillet 1992, point 38), ajoutant un article 130 R, paragraphe 2.

<sup>122</sup> MALJEAN-DUBOIS (S.), *Quel droit pour l'environnement ?*, op. cit., p. 26-27.

<sup>123</sup> ADAM (V.), *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, L'Harmattan, Paris, Tome II, 2001, p. 13.

<sup>124</sup> BODIGUEL (L.), « Multifonctionnalité de l'agriculture et dispositifs agroenvironnementaux : interrogations sur l'efficacité de la norme », *Revue de Droit rural*, n° 317, Novembre 2003, p. 608.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Par exemple par : ROCHDI (G.), « Politique agricole commune – Chronologie de la réforme de la PAC », op. cit., n° 86 ; DOUSSAN (I.), « L'environnement et la réforme de la PAC adoptée le 26 juin 2003 par les ministres de l'agriculture de l'UE », *Droit de l'environnement*, n° 111, 2003, p. 157.

<sup>127</sup> BODIGUEL (L.), « Multifonctionnalité de l'agriculture et dispositifs agroenvironnementaux : interrogations sur l'efficacité de la norme », op. cit., p. 609.

<sup>128</sup> La France est en particulier profondément marquée par l'affaire du sang contaminé, due au manque de dépistage et à l'insuffisance de traitement de sang contaminé destiné à la transfusion sanguine. Elle connaît dans les années quatre-vingt-dix plusieurs cas de listériose provoqués par la contamination de produits laitiers,

entraînent de profonds bouleversements de la législation alimentaire de l'Union européenne. Désormais axé sur la recherche d'« *un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs* »<sup>129</sup>, la législation alimentaire communautaire tend à s'autonomiser de la politique agricole commune dont elle est issue<sup>130</sup>. Le règlement n° 178/2002, qui joue le rôle de « *"Constitution"* »<sup>131</sup> de la législation alimentaire, crée notamment l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui a en charge l'évaluation des risques sanitaires liés à la consommation d'aliments destinés à la consommation humaine et animale<sup>132</sup>. Sur le plan substantiel, le règlement n° 178/2002 fonde notamment l'approche globale intégrée<sup>133</sup>. Cette approche consiste à fixer des règles similaires, d'une part pour chaque étape et opérateur de la chaîne alimentaire, depuis l'agriculteur jusqu'au consommateur final, d'autre part pour l'alimentation animale et l'alimentation humaine et, enfin, pour les produits alimentaires d'origine végétale aussi bien que pour ceux d'origine animale. Ainsi, l'intégration au droit alimentaire de considérations sanitaires suit cette approche globale intégrée. Des règles visant la protection de la santé sont donc fixées à l'ensemble des étapes et opérateurs de la chaîne alimentaire, « de la fourche à la fourchette », encadrant des étapes et opérateurs jusqu'ici moins pris en compte. Il faut ajouter enfin que la législation alimentaire, qui vise avec le règlement n° 178/2002 « *la protection de*

---

fromages au lait cru en particulier, par la bactérie *Listeria monocytogenes*. Au niveau communautaire, la crise de la dioxine est due à la présence de dioxines, substances chimiques toxiques, dans la graisse destinée à la fabrication d'aliments pour animaux ensuite destinés à la consommation humaine.

<sup>129</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, *JOCE* L 31 du 1<sup>er</sup> février 2002, Article premier, paragraphe 1.

<sup>130</sup> Sur l'évolution du droit communautaire de l'alimentation, voir par exemple : BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, 189p. ; LEWENDOWSKI-ARBITRE (M.), *Droit communautaire et international de la sécurité des aliments*, Lavoisier, Coll. Tec & Doc, Paris, 2006, 282p. ; COLLART DUTILLEUL (F.), « Les transformations du droit agro-alimentaire ou l'histoire d'un trait d'union », in *Etudes offertes au Professeur René Hostiou*, Litec, 2008, p. 103-112 ; COLLART DUTILLEUL (F.), « Le droit agroalimentaire en Europe – entre harmonisation et uniformisation », *InDret – Revista para el analisis del derecho*, Barcelone, Juillet 2007, disponible à l'adresse : [www.indret.com](http://www.indret.com), et à l'adresse : [http://www.droit-aliments-terre.eu/pages/menu3/articles\\_anciens.html](http://www.droit-aliments-terre.eu/pages/menu3/articles_anciens.html).

<sup>131</sup> COLLART DUTILLEUL (F.), « Eléments pour une introduction au droit agroalimentaire », in *Etudes sur le droit de la concurrence et quelques thèmes fondamentaux – Mélanges en l'honneur d'Yves Serra*, Dalloz, Paris, 2006, p. 97 ; COLLART DUTILLEUL (F.) et GARCIA (F.), « Dans le domaine de l'alimentation, quels « droit à » dans le « droit de » ? », in BOY (L.), RACINE (J.-B.) et SIIRIAINEN (F.), (dirs.), *Droit économique et droits de l'homme*, Larcier, Coll. Droit/Economie/International, Paris, 2009, p. 499. L'image de structure pyramidale du droit alimentaire de l'Union européenne, au sommet de laquelle se trouve le règlement n° 178/2002, est développée par François Collart Dutilleul dans plusieurs publications, et notamment : COLLART DUTILLEUL (F.), « Le droit agroalimentaire en Europe – entre harmonisation et uniformisation », *op. cit.*, p. 9 ; COLLART DUTILLEUL (F.), « Les transformations du droit agro-alimentaire ou l'histoire d'un trait d'union », *op. cit.*, p. 108 ; COLLART DUTILLEUL (F.), « La régulation juridique du développement durable et le droit agroalimentaire européen », in PARENT (G.), (dir.), *Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen*, Yvon Blais, Coll. CEDE, Québec, 2008, p. 402.

<sup>132</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 22 et s.

<sup>133</sup> *Ibid.*, Article 1, paragraphe 3.

*la vie et de la santé des personnes [...et] la protection des intérêts des consommateurs* », n'en oublie pas pour autant l'environnement puisqu'il est précisé, au titre des objectifs généraux, qu'elle doit en tenir compte, « *le cas échéant* »<sup>134</sup>.

Ces transformations appellent deux remarques. Premièrement, la législation alimentaire connaît une intégration plutôt réussie de la protection de la santé. La santé publique prime même sur les intérêts économiques, selon la hiérarchie opérée entre les différents objectifs énoncés à l'article 5 du règlement n° 178/2002. Cette réussite est bien évidemment liée aux crises sanitaires alimentaires. Pourtant, les effets délétères pour l'environnement du modèle agroindustriel mis en place dans les années soixante n'ont pas suscité une intégration aussi aboutie de la protection de l'environnement à la politique agricole commune. C'est sans doute que l'environnement n'est pas défendu avec autant de ferveur que la santé humaine, laquelle le supplante dans l'ordre des priorités. Deuxièmement, il n'est pas évident que le terme « intégration » soit le plus adapté pour décrire le virage vers la protection de la santé pris par le droit alimentaire. C'est plutôt tout un volet du droit agricole qui s'est, pour ainsi dire, détaché de ce droit, du fait même de son recentrage sur la protection de la santé<sup>135</sup>. Le « noyau dur » de la politique agricole commune est resté, lui, à sa place, avec ses difficultés d'intégration des considérations environnementales et sociales presque intactes.

#### **18. L' « intégration » de l'agriculture dans les stratégies environnementales.**

La politique agricole est pourtant omniprésente dans les différentes stratégies de développement durable ou de protection de l'environnement développées par la Communauté européenne à partir de la fin des années quatre-vingt-dix<sup>136</sup>. Premièrement, la stratégie générale de 2001 fixe, pour la révision à mi-parcours de la réforme de 1999, l'objectif de « *favoriser la qualité plutôt que la quantité, par exemple en encourageant l'agriculture biologique et les autres modes d'exploitation respectueux de l'environnement et en continuant à réorienter vers le développement rural une part des ressources traditionnellement affectées au soutien des marchés* »<sup>137</sup>. Au sujet des mesures agroenvironnementales, elles doivent être améliorées « *de sorte qu'elles aboutissent à un système transparent de rétribution directe de*

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, Article 5, paragraphe 1.

<sup>135</sup> BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *op. cit.*, n° 26.

<sup>136</sup> BLANQUET (M.), « L'évolution du modèle agricole européen vers un développement durable et...utile », *op. cit.*, p. 372 et s.

<sup>137</sup> Commission des Communautés européennes, *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Communication de la Commission, COM(2001) 264 final/2, 19 juin 2001, p. 6.

*services environnementaux* »<sup>138</sup>. Deuxièmement, le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement reprend le concept de multifonctionnalité agricole en faisant de l'encouragement de l'agriculture multifonctionnelle et durable une de ses actions prioritaires<sup>139</sup>. Troisièmement enfin, la Commission consacre tout un chapitre à l'agriculture dans sa stratégie en faveur de la diversité biologique. Elle y critique les politiques publiques agricoles, dans la mesure où ces politiques conduisent souvent à des niveaux de production et à l'adoption de méthodes agricoles « *qui ne vont pas dans le sens d'un développement durable, quand elles ne dissuadent pas les exploitants d'adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement* »<sup>140</sup>. La généralisation de l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ne peut donc se faire que si des « *signaux plus clairs* » sont envoyés par les politiques agricoles et environnementales<sup>141</sup>. En conséquence, la Commission fixe pour objectifs de « *mettre l'accent sur la fonction écologique des zones rurales* » et, en particulier, de « *promouvoir les méthodes agricoles qui favorisent la diversité biologique, en conditionnant le soutien agricole au respect de critères écologiques* », de « *favoriser les bonnes pratiques agricoles en vue de réduire le risque de pollution et d'atteinte plus grave à l'environnement* », ou encore de « *consolider les mesures agri-environnementales afin d'optimiser leurs avantages pour la diversité biologique* »<sup>142</sup>. S'en est suivi l'adoption d'un plan d'action spécifique en faveur de la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture<sup>143</sup>. Si cet intérêt prononcé des stratégies communautaires de protection de l'environnement pour la politique agricole peut être salué, il témoigne aussi de l'incapacité de cette politique à véritablement intégrer la protection de l'environnement.

**19. La révision à mi-parcours et le bilan de santé de la PAC.** Lors de la révision à mi-parcours de la réforme de 1999 se renforce l'idée selon laquelle les services rendus par les agriculteurs, en réponse aux attentes de la société, justifient que cette société soutienne financièrement ces agriculteurs. Déjà présente dans les précédents textes, cette idée est ici

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 6 et 13 respectivement.

<sup>139</sup> Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JOCE L 242 du 10 septembre 2002, article 6, paragraphe 2, f).

<sup>140</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique*, COM(1998) 42 final, 4 février 1998, p. 16, n° 6.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 16, n° 8.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 16, n° 8 et p. 18, n° 13.

<sup>143</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture*, COM(2001) 0162 final, 27 mars 2001.



affichée comme un objectif à part entière<sup>144</sup>.

L'« éco-conditionnalité » mise en place en 1999 intègre des considérations de santé publique au sens large, devenant ainsi la « conditionnalité ». Considérant en outre que l'éco-conditionnalité était jusque-là peu mobilisée par les Etats membres<sup>145</sup>, la conditionnalité est rendue obligatoire et son contenu désormais fixé, au moins partiellement, au niveau communautaire.

Les paiements directs sont découplés des facteurs de production, tandis que la modulation du montant de ces paiements en faveur des aides au développement rural est rendue obligatoire<sup>146</sup>. Là encore, si le découplage des paiements directs vis-à-vis des facteurs de production a pour objet d'enrayer la surproduction et d'orienter l'agriculture vers des méthodes plus respectueuses de l'environnement, il répond aussi à la pression de l'OMC. Le découplage permet ainsi aux paiements directs de basculer de la « boîte bleue », dont l'exonération de l'effort de réduction est menacée, vers la « boîte verte », complètement exonérée de l'effort de réduction. Par ailleurs, un nouveau mécanisme est créé, l'enveloppe de flexibilité, qui permet de réserver une part des fonds dédiés au premier pilier au profit de « *types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles* », sous la forme d'un paiement supplémentaire<sup>147</sup>.

Concernant les mesures agroenvironnementales du second pilier, le règlement n° 1783/2003 ajoute la possibilité d'accorder un soutien aux agriculteurs qui s'engagent dans l'amélioration du bien-être des animaux<sup>148</sup>. Ce règlement crée également un soutien destiné à aider les agriculteurs à mettre en œuvre certaines normes communautaires contraignantes prévues en matière d'environnement, santé publique, santé des animaux et des végétaux, bien-être des

---

<sup>144</sup> Commission des Communautés européennes, *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2002) 394 final, 10 juillet 2002, p. 2 : les objectifs de la PAC sont désormais « *une agriculture compétitive ; des méthodes de production respectueuses de l'environnement, capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société ; un niveau de vie équitable et une stabilité des revenus pour les agriculteurs ; une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur de nos paysages et un monde rural vivant et actif ; une politique agricole simplifiée et assurant un partage clair des responsabilités entre la Commission et les Etats membres ; une justification du soutien à l'agriculture par la prestation des services que la société attend des agriculteurs* ».

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>146</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, Article 10.

<sup>147</sup> *Ibid.*, Article 69.

<sup>148</sup> Règlement (CE) n° 1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), JOUE L 270 du 21 octobre 2003, Article 1 qui modifie le chapitre VI du règlement 1257/1999.

animaux et sécurité sur le lieu de travail<sup>149</sup>. Ce règlement introduit enfin une aide pour encourager les méthodes de production agricoles qui visent l'amélioration de la qualité des produits agricoles et leur promotion<sup>150</sup>.

Enfin, le bilan de santé de la PAC réalisé en 2008 a surtout pour effet de réorienter l'ensemble des mécanismes du premier, comme du second pilier, vers des défis environnementaux prioritaires, à savoir le changement climatique, les bioénergies, la gestion de l'eau et la biodiversité<sup>151</sup>.

Malgré toutes ces mesures, la répartition des fonds entre les deux piliers reste fortement déséquilibrée au détriment du second pilier, ce qui est très largement critiqué<sup>152</sup>. Comme l'écrivent certains auteurs, « *la politique de développement rural et "l'agri-environnement" ne fonctionnent que grâce aux "miettes" financières tombées du "pain béni" de la politique de marché ; cette situation est d'autant plus choquante que le discours de façade est orienté de plus en plus sur les thèmes-clefs du développement rural : la qualité des produits alimentaires, l'environnement et l'aménagement du territoire* »<sup>153</sup>. De plus, le concept de multifonctionnalité agricole permet avant tout aux institutions communautaires de maintenir leur politique de soutien de l'agriculture face aux pressions de l'OMC<sup>154</sup>. C'est dans ce

---

<sup>149</sup> Règlement (CE) n° 1783/2003, *op. cit.*, Article 1 qui ajoute un chapitre V bis « *Respect des normes* » au règlement 1257/1999.

<sup>150</sup> *Ibid.*, Article 1 qui ajoute un chapitre VI bis au règlement 1257/1999.

<sup>151</sup> Commission des Communautés européennes, *Préparer le « bilan de santé » de la PAC réformée*, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2007) 722 final, 20 novembre 2007, p. 10 et s. En particulier, les montants de la modulation sont renforcés et dirigés vers la mise en œuvre de ces nouveaux défis et le développement rural se trouve axé sur ces nouveaux défis.

<sup>152</sup> BLUMANN (C.), « La réforme de la Politique agricole commune », *Cahiers de droit européen*, 2004, p. 300 ; BODIGUEL (L.), « Multifonctionnalité de l'agriculture et dispositifs agroenvironnementaux : interrogations sur l'efficacité de la norme », *op. cit.*, p. 609 ; CHATELLIER (V.), GUYOMARD (H.) et LE BRIS (K.), « Les négociations agricoles multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha : bilan et perspectives pour les productions animales européennes », *INRA Productions Animales*, n° 16, 2003, p. 313 ; BUREAU (J.-C.) et MAHE (L.-P.), « La réforme de la PAC au-delà de 2013 – Une vision à plus long terme », *Etudes et Recherches de la Fondation Notre Europe*, n° 64, avril 2008, p. 6 et 11 ; Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, *Pour une politique agricole durable en 2013 : Principes, architecture et éléments financiers*, Propositions du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, 2010, p. 7 ; DESJEUX (Y.), DUPRAZ (P.) et THOMAS (A.), « Les biens publics en agriculture, une voie vers l'écologisation de la PAC », Colloque « *Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles* », Avignon, 16-18 mars 2011, Article disponible à l'adresse : [http://www.supagro.fr/capeyeOld/public/agenda2000/Reforme2013/Articles\\_reforme\\_2013/Etats\\_des\\_lieux\\_et\\_propositions/BP\\_en\\_agriculture\\_ecologisation\\_pac\\_Desjeux.pdf](http://www.supagro.fr/capeyeOld/public/agenda2000/Reforme2013/Articles_reforme_2013/Etats_des_lieux_et_propositions/BP_en_agriculture_ecologisation_pac_Desjeux.pdf), page consultée le 24 octobre 2014, p. 8 ; COOPER (T.), HART (K.) and BALDOCK (D.), *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, Executive Summary in English and French of the Report for DG Agriculture and Rural Development, Contract n° 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, 2009, p. 21.

<sup>153</sup> BODIGUEL (L.), « Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique », *Gazette du Palais*, 11 août 2005, p. 6.

<sup>154</sup> RUBIO (N.) et THOME (N.), « Subventions agricoles en faveur de la protection de l'environnement : le droit communautaire à l'épreuve du droit de l'OMC », in DOUSSAN (I.) et DUBOIS (J.), (dirs.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La Documentation française, coll. Monde européen et international, Paris, 2007, p. 261.

contexte mitigé, où la protection de l'environnement apparaît davantage comme un alibi opportuniste que comme un objectif à part entière, qu'est lancée la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides.

## II. Des changements de pratiques agricoles attendus

**20. Les objectifs de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides.** Cette stratégie thématique<sup>155</sup> fait suite au sixième programme d'action communautaire pour l'environnement<sup>156</sup>. Dans la continuité du programme précédent<sup>157</sup>, ce sixième programme d'action pour l'environnement compte, parmi ses objectifs, celui de « *réduire les incidences des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et, d'une manière plus générale, parvenir à une utilisation plus durable de ces substances ainsi qu'à une réduction globale sensible des risques et de l'utilisation des pesticides dans une mesure qui permette la protection nécessaire des cultures* »<sup>158</sup>. Pour y parvenir, le sixième programme d'action pour l'environnement prévoit la mise en place d'une stratégie thématique. Ce faisant, il reprend l'idée de « *stratégie intégrée pour l'utilisation durable des pesticides* », déjà présente dans la stratégie sur la diversité biologique de 1998 vue précédemment à propos de la politique agricole commune<sup>159</sup>.

Dans une communication de 2002, la Commission européenne propose les bases de cette future stratégie thématique<sup>160</sup>. Elle y souligne les « *propriétés inhérentes* » de la plupart des pesticides, qui en font des produits « *dangereux pour la santé et l'environnement* », et précise même que « *la plupart des PPP sont des substances dangereuses* »<sup>161</sup>. Elle en déduit, dans la

---

<sup>155</sup> Commission des Communautés européennes, *Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2006) 372 final, 12 juillet 2006, 14p.

<sup>156</sup> Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JOCE L 242 du 10 septembre 2002.

<sup>157</sup> Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement, *Vers un développement soutenable*, JOCE C 138 du 17 mai 1993, modifié par la décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable « *Vers un développement soutenable* », JOCE L 275 du 10 octobre 1998.

<sup>158</sup> Décision n° 1600/2002/CE, *op. cit.*, Article 7.

<sup>159</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 18.

<sup>160</sup> Commission des Communautés européennes, *Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, COM(2002) 349 final, 1<sup>er</sup> juillet 2002, 45p.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 12 et 13 et note de bas de page n° 18 p. 13 ; l'abréviation « PPP » désigne les produits phytopharmaceutiques.

stratégie thématique finalement adoptée en 2006, la nécessité « *de réduire autant que possible les risques que présentent les pesticides pour la santé et pour l'environnement en limitant voire en éliminant l'exposition et en encourageant la recherche et la mise au point de substituts moins néfastes, y compris non chimiques* »<sup>162</sup>. *A priori*, la stratégie thématique poursuit l'effort d'intégration de la protection de la santé et de l'environnement déjà essayé par le droit des produits phytopharmaceutiques et la politique agricole commune.

**21. Qu'est-ce qu'une utilisation « durable » des pesticides ?** Le choix du terme « durable » pour qualifier l'utilisation des pesticides interroge. La notion de durabilité accolée à l'emploi des pesticides peut en effet évoquer, en première intention, la volonté de pouvoir utiliser les pesticides le plus longtemps possible. En poussant le raisonnement un peu loin, il pourrait même s'agir de sélectionner les pesticides qui agissent le plus longtemps, c'est-à-dire les plus rémanents, pesticides qui sont aussi, comme il a été dit<sup>163</sup>, souvent les plus toxiques pour la santé et l'environnement. Compte tenu de l'évolution qui vient d'être décrite concernant les textes de l'Union européenne relatifs aux produits phytopharmaceutiques et à l'activité agricole, cette première piste peut rapidement être écartée. Ce parti pris est d'ailleurs confirmé par la lecture des communications de la Commission de 2002 et 2006 sur l'utilisation durable des pesticides. L'objectif de la Commission consiste, bien au contraire, à réduire les risques pour la santé de l'homme, des animaux et pour l'environnement, liés à l'utilisation des pesticides. L'enjeu consiste donc à préférer les pesticides les moins toxiques, et même à réduire les quantités de pesticides utilisées. Ainsi, la stratégie thématique cherche à « *favoriser la mise en œuvre d'une agriculture utilisant des quantités limitées ou nulles de pesticides* »<sup>164</sup>. L'utilisation « durable » des pesticides semble donc renvoyer à la notion de développement durable. Dès lors, pourquoi avoir choisi le raccourci ambigu d'utilisation « durable » des pesticides ? Couramment employé, ce raccourci n'en demeure pas moins quelque peu déroutant.

**22. Les outils de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides.** Pour atteindre ses objectifs, la stratégie thématique prévoit deux grandes catégories de mesures. Une première catégorie rassemble les instruments qui peuvent être

---

<sup>162</sup> Commission des Communautés européennes, *Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>163</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 7.

<sup>164</sup> Commission des Communautés européennes, *Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, *op. cit.*, p. 4.

intégrés au cadre juridique existant<sup>165</sup>. Pour rappel, ce cadre juridique est alors constitué, premièrement, par la directive 91/414/CEE, qui encadre l'autorisation des pesticides, obligatoire avant toute mise sur le marché de ces produits, deuxièmement, par la directive 79/117/CEE, qui interdit les pesticides les plus toxiques, troisièmement enfin, par le règlement n° 396/2005, qui fixe les limites maximales de résidus de pesticides dans les aliments issus de cultures traitées avec des pesticides<sup>166</sup>. A ces textes, la stratégie thématique propose notamment d'intégrer le principe de substitution, qui consiste à substituer les pesticides les plus dangereux pour la santé et l'environnement par des produits moins dangereux. La deuxième catégorie de mesures regroupe les instruments considérés comme ne pouvant pas être intégrés au cadre juridique existant<sup>167</sup>. Partant du constat que ce cadre s'intéresse uniquement au début et à la fin du cycle de vie des pesticides, à savoir la mise sur le marché de ces produits et la consommation de résidus de ces produits présents sur et dans les aliments, la Commission souligne le manque d'encadrement du milieu du cycle de vie des pesticides, à savoir leur utilisation<sup>168</sup>. En conséquence, la stratégie thématique a pour principal objet de combler les manques en ciblant « *la phase d'utilisation des produits phytopharmaceutiques* »<sup>169</sup>. Toute une série d'instruments juridiques vise donc l'encadrement de cette phase. Cette volonté d'encadrer l'ensemble du cycle de vie des pesticides n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'approche globale intégrée structurant l'actuelle législation alimentaire de l'Union européenne, qui consiste à fixer des règles d'hygiène et de sécurité sanitaire similaires pour l'ensemble des étapes et opérateurs de la chaîne alimentaire, de la production agricole à la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux<sup>170</sup>. Par ailleurs, en ciblant la phase d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, la stratégie thématique atteint une autre dimension puisqu'elle touche les méthodes agricoles.

**23. Le « paquet pesticide ».** La stratégie thématique débouche sur l'adoption du « paquet pesticide », un ensemble de textes modifiant et complétant les textes précédents, les

---

<sup>165</sup> Ces instruments sont exposés au point 4.2., p. 10 et s., de la stratégie thématique précitée.

<sup>166</sup> L'ensemble des directives sectorielles fixant des limites maximales de résidus sur et dans certaines catégories de produits agricoles a été remplacé en 2005 par un unique règlement, le règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil, JOUE L 70 du 16 mars 2005.

<sup>167</sup> Ces instruments sont exposés au point 4.1., p. 8 et s., de la stratégie thématique précitée.

<sup>168</sup> Commission des Communautés européennes, *Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, op. cit., p. 4.

<sup>169</sup> Commission des Communautés européennes, *Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, op. cit., p. 4.

<sup>170</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 17.

deux principaux étant le règlement n° 1107/2009 et la directive 2009/128/CE précités. Le règlement n° 1107/2009, premièrement, remplace les directives 91/414/CEE et 79/117/CEE. Comme expliqué en tête du règlement, le choix de cette forme législative préférentiellement à une directive a pour but « *de simplifier son application et d'assurer une cohérence dans tous les Etats membres* »<sup>171</sup>. Deuxièmement, la directive 2009/128/CE concentre la majorité des nouveaux instruments juridiques destinés à cibler la phase d'utilisation des pesticides. Contrairement à l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, c'est une directive, et non un règlement, qui a été choisie. Or, une directive peut donner lieu à des divergences de transposition et de mise en œuvre entre les Etats membres et donc à la fixation de niveaux de protection de la santé et de l'environnement différents.

D'autres textes sont adoptés. La directive 2009/127/CE vient modifier la directive 2006/42/CE<sup>172</sup> sur les machines, afin d'introduire des « *exigences essentielles de protection de l'environnement applicables à la conception et à la construction de machines neuves destinées à l'application des pesticides* »<sup>173</sup>. Le règlement n° 1185/2009 impose aux Etats membres d'établir des statistiques sur la mise sur le marché et l'utilisation des pesticides, ces statistiques étant considérées comme « *essentielles pour l'élaboration et le suivi de la législation et des politiques communautaires dans le contexte de la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides* »<sup>174</sup>.

#### **24. Une utilisation des pesticides « compatible avec le développement durable ».**

Selon son intitulé, la directive 2009/128/CE instaure « un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ». Définie, au niveau international, par le principe 3 de la déclaration de Rio<sup>175</sup>, cette notion ne comporte pas de définition officielle au niveau de l'Union européenne. L'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne précise toutefois que l'Union « œuvre pour le développement

---

<sup>171</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 5.

<sup>172</sup> Directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE (refonte), *JOUE* L 157 du 9 juin 2006.

<sup>173</sup> Directive 2009/127/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides, *JOUE* L 310 du 25 novembre 2009, considérant n° 4. Ces exigences se retrouvent donc au point 2.4 de l'annexe I de la directive 2006/42/CE et viennent s'ajouter aux exigences déjà prévues par cette directive pour l'ensemble des machines en matière de santé et sécurité des personnes et, le cas échéant, des animaux domestiques ou des biens.

<sup>174</sup> Règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides, *JOUE* L 324 du 10 décembre 2009, considérant n° 3. Les modalités de collecte et de traitement des données par les Etats membres sont fixées dans l'annexe I du règlement en ce qui concerne la mise sur le marché des pesticides, et dans l'annexe II concernant leur utilisation.

<sup>175</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 11.

*durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »*<sup>176</sup>. Cette explication reprend donc les trois dimensions, à savoir la dimension économique, la dimension environnementale et la dimension sociale, que la notion de développement durable « *invite non à distinguer [...] mais à [...] coordonner, non à séparer mais à relier* »<sup>177</sup>. L'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, auquel le considérant n° 23 de la directive 2009/128/CE renvoie, indique en outre : « *Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ». Sont donc ici retrouvées les notions d'intégration de la protection de l'environnement aux autres politiques et de développement durable qui ont suscité jusque-là, au moins en partie, les changements du droit des produits phytopharmaceutiques et de la politique agricole commune. Comme les textes qui l'ont précédée, la directive 2009/128/CE cherche à concilier, d'une part, les intérêts économiques agricoles et la sécurité alimentaire, en assurant la protection des cultures contre les organismes nuisibles et, d'autre part, la protection de la santé et de l'environnement vis-à-vis des risques liés aux pesticides.

Le renvoi de la directive 2009/128/CE, via son considérant n° 23, à l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et non au principe d'intégration de l'environnement énoncé à l'article 11 du TFUE, interroge. En effet, si, pour l'article 37 de la charte des droits fondamentaux, l'application du principe d'intégration de l'environnement doit se faire « conformément au principe de développement durable », le lien de ce principe d'intégration avec le développement durable est moins fort dans la rédaction de l'article 11 du TFUE. Ce dernier article dispose ainsi : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Il en ressort que pour l'article 11 du TFUE, le développement durable n'est pas nécessairement la finalité de l'intégration des exigences de l'environnement aux politiques et actions de l'Union. Le choix de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux plutôt que celui de l'article 11 du TFUE peut donc laisser craindre une prise en compte a minima des exigences de la protection de l'environnement par la directive 2009/128/CE, cette prise en compte se trouvant diluée dans

---

<sup>176</sup> Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, JOUE C 326 du 26 octobre 2012, Article 3, paragraphe 3.

<sup>177</sup> TREBULLE (F.-G.), « Droit du développement durable », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2400, 1<sup>er</sup> juillet 2010, tel que mis à jour le 26 septembre 2012, n° 3.

l'objectif de développement durable dont le flou est souvent dénoncé<sup>178</sup>.

Il peut aussi être relevé que si les volets économique et environnemental sont bien identifiés par la directive, le volet social semble, lui, moins évident. Tout du moins, ce volet se trouve réduit à son aspect sanitaire, à savoir protéger l'ensemble de la population vis-à-vis des risques qu'elle encoure en étant exposée aux pesticides. Certes, le développement de pratiques agricoles économes en pesticides, recherché par la directive, peut impliquer, indirectement et à long terme, de permettre à l'ensemble des agriculteurs de continuer à exercer leur métier et à en vivre correctement, et ce durablement. Ce faisant, l'approvisionnement alimentaire de l'ensemble de la population se trouvera garanti. Ces objectifs sociaux restent cependant très implicites à la lecture de la directive 2009/128/CE. Cette directive cherche, avant tout, à concilier production agricole d'une part, et protection de la santé et de l'environnement d'autre part. Le volet social est négligé, comme dans l'ensemble de la politique agricole commune et du droit agricole français<sup>179</sup>. Cette tendance est d'ailleurs confirmée par le projet agroécologique mis en œuvre par l'actuel gouvernement français, qui cherche à « *concilier performance économique et environnementale* »<sup>180</sup>. Quoiqu'il en soit, notre étude se limitera à la prise en compte de l'exigence de protection de la santé et de l'environnement par le droit de la protection phytosanitaire. Elle n'a pas l'ambition d'explorer l'ensemble des implications sociales des textes de l'Union européenne encadrant la protection phytosanitaire.

**25. Un changement de dénomination symbolique au niveau français.** Avant d'examiner plus précisément le « paquet pesticide », penchons-nous un instant sur l'encadrement français des produits phytopharmaceutiques. Un changement intéressant est opéré par la loi d'orientation agricole de 2006, qui vient modifier la dénomination des pesticides pour se conformer au droit communautaire. Jusque-là qualifiés par le code rural de « *produits antiparasitaires à usage agricole* », les pesticides deviennent des « *produits*

---

<sup>178</sup> L'imbrication de l'intégration des exigences de la protection de l'environnement avec l'objectif de développement durable, et l'affaiblissement du principe d'intégration qui en résulte, sont en particulier dénoncés par : HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique », in *Le droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, p. 643-686 ; HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le principe d'intégration », in PETIT (Y.), (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, La Documentation française, Coll. Les Notices, Paris, Notice 3, notamment p. 32 et 33.

<sup>179</sup> Pour le droit agricole français, cette idée est développée par COLLART DUTILLEUL (F.), FERCOT (C.), BOUILLOT (P.-E.) et COLLART DUTILLEUL (C.), « L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français », *Revue de Droit rural*, n° 402, Avril 2012, Etude 5, n° 89 et 90.

<sup>180</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Projet agro-écologique pour la France*, Présentation au conseil des ministres du 27 février 2013, p. 1.



*phytosanitaires* », ou encore des « *produits phytopharmaceutiques* »<sup>181</sup>. Autrement dit, ces produits destinés à lutter contre les parasites, et même le plus souvent à les détruire, se transforment en produits destinés à soigner les plantes, perdant au passage leur connotation destructrice. Par ailleurs, la France adopte un plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides, qui met en œuvre les objectifs et outils décidés dans le cadre de la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides<sup>182</sup>. Mais les changements les plus significatifs sont à venir.

**26. La rupture amenée par le Grenelle de l'environnement.** Les travaux ensuite menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement aboutissent, en matière de produits phytopharmaceutiques, à l'engagement n° 129. Cet engagement consiste en particulier à réduire de moitié les usages de pesticides « *en accélérant la diffusion des méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point* »<sup>183</sup>. Pour parvenir à cet objectif, par la suite officialisé par l'article 31, point c), de la loi n° 2009-967, dite « loi Grenelle I », le plan Ecophyto 2018 est adopté<sup>184</sup>. Ce plan reprend et complète les outils décidés dans le cadre de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides et du plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides. Antérieur à l'adoption de la directive 2009/128/CE, le plan Ecophyto 2018 répond désormais à l'obligation posée par l'article 4 de cette directive d'adopter des plans d'action nationaux.

Attardons-nous un instant sur ces objectifs français. Non seulement le Grenelle de l'environnement fixe un objectif chiffré de réduction de l'emploi des pesticides, ce que la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides n'a pas réussi à faire<sup>185</sup>, mais plus encore, cet objectif est particulièrement ambitieux. L'étude ECOPHYTO R&D menée par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) à la demande des ministères chargés respectivement de l'agriculture et de l'écologie conclut en effet qu'une réduction de moitié de l'usage des pesticides, « *significative* », implique « *des changements*

---

<sup>181</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 5 du 6 janvier 2006, p. 229, Article 70 ; DOUSSAN (I.), « La loi d'orientation agricole et la protection de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 137, Avril 2006, p. 100 et s.

<sup>182</sup> Plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides 2006-2009, 10p.

<sup>183</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Plan Ecophyto2018 de réduction des usages de pesticides 2008-2018*, 10 septembre 2008, p. 1.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> La fixation d'objectifs chiffrés de réduction d'emploi des pesticides a été envisagée par la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides (voir p. 12 du document précité), mais n'a finalement pas été retenue au stade du « paquet pesticide ».

*profonds dans les pratiques agricoles* »<sup>186</sup>. Concrètement, ces changements consistent en « *un fort développement de l'agriculture biologique et une quasi-généralisation de la production intégrée* »<sup>187</sup>. L'agriculture biologique, sans interdire complètement les pesticides, en limite toutefois très strictement l'usage aux situations où les autres méthodes de prévention et de lutte, qui s'appuient sur les mécanismes naturels, sont inefficaces. La production intégrée consiste à recourir à la lutte intégrée contre les organismes nuisibles<sup>188</sup>. La lutte intégrée limite aussi le recours aux pesticides, mais moins drastiquement que l'agriculture biologique. Plus généralement, la production intégrée se rapproche de la « *révolution doublement verte* » encore appelée agroécologie, qui consiste à limiter le « *forçage* » chimique de la nature, en s'appuyant sur ses fonctions écosystémiques<sup>189</sup>. Pour y parvenir, il ne suffit pas simplement de remplacer un pesticide donné par une méthode alternative de lutte donnée. Il ne suffit pas de remplacer un insecticide par l'introduction de coccinelles, prédateurs naturels de certains ravageurs, ou encore de remplacer les herbicides par un désherbage mécanique. Il est au contraire nécessaire de combiner tout un ensemble de méthodes culturales qui permettent de prévenir et lutter contre les organismes nuisibles<sup>190</sup>. Pour exemple, la rotation des cultures permet, en diversifiant les types de cultures d'une parcelle agricole à l'autre et d'une année sur l'autre, d'éviter la sélection et le développement des ravageurs attachés à une espèce végétale donnée. Diminuer la densité des semis limite également le développement des organismes nuisibles. Maintenir les haies, bosquets, talus ou forêts à proximité des cultures assure une biodiversité élevée, propre à garantir une protection phytosanitaire naturelle. En conséquence, une réduction de moitié des quantités de pesticides employées implique un profond changement de méthodes agricoles.

---

<sup>186</sup> JACQUET (F.), BUTAULT (J.-P.) et GUICHARD (L.), « Changements de pratiques et possibilités de réduire l'usage des pesticides – Une analyse sur le secteur des grandes cultures en France », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011.

<sup>187</sup> VERT (J.), « L'INRA esquisse un scénario possible pour les réduction de 50 % de l'usage des pesticides », *Veille du Centre d'études et de prospective*, n° 33, Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Avril 2010.

<sup>188</sup> L'article 3, point 6), de la directive 2009/128/CE définit la « lutte intégrée contre les ennemis des cultures » comme suit : « *la prise en considération attentive de toutes les méthodes de protection des plantes disponibles et, par conséquent, l'intégration des mesures appropriées qui découragent le développement des populations d'organismes nuisibles et maintiennent le recours aux produits phytopharmaceutiques et à d'autres types d'interventions à des niveaux justifiés des points de vue économique et environnemental, et réduisent ou limitent au maximum les risques pour la santé humaine et l'environnement. La lutte intégrée contre les ennemis des cultures privilégie la croissance de cultures saines en veillant à perturber le moins possible les agro-écosystèmes et encourage les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des cultures* ».

<sup>189</sup> GRIFFON (M.), *Nourrir la planète*, Odile Jacob, Paris, 2006, notamment p. 263 et s., p. 288 et p. 407. Les fonctions écosystémiques sont les fonctions qui résultent de l'interaction entre l'environnement et les espèces qui y vivent. La protection phytosanitaire naturellement assurée par certains organismes vivants est une de ces fonctions écosystémiques.

<sup>190</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 80.

**27. La réduction de la dépendance aux pesticides.** A première vue, la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides et le « paquet pesticide » paraissent moins ambitieux que le Grenelle de l'environnement et le plan Ecophyto 2018. A y regarder de plus près, toutefois, rien n'est moins sûr. Si la stratégie thématique communautaire affiche dans son titre l'objectif de parvenir à une utilisation durable des pesticides, ce qui, non seulement peut prêter à confusion, mais aussi peut sembler timide eu égard à la façon dont le développement durable est mis en œuvre dans la plupart des domaines, elle cherche aussi à « *réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides* »<sup>191</sup>. Pour y parvenir, elle vise d'ailleurs la généralisation de l'adoption de la lutte intégrée<sup>192</sup>. Or, il se trouve que les principes généraux en matière de lutte intégrée, énumérés en annexe III de la directive 2009/128/CE, reprennent les méthodes culturales alternatives citées au paragraphe précédent. Pour finir, même en considérant uniquement l'objectif de réduction significative des risques pour la santé et l'environnement liés aux pesticides, cette réduction implique, selon les agronomes, de réduire de façon « *substantielle* » les quantités de produits utilisées<sup>193</sup>. Pour le dire autrement, la prise en compte de l'exigence de protection de la santé et de l'environnement par le droit des produits phytopharmaceutiques atteint ici un niveau seuil. L'enjeu n'est plus seulement d'« intégrer » les intérêts sanitaires et environnementaux au droit des produits phytopharmaceutiques. Il s'agit, bien plus, de généraliser l'adoption d'autres méthodes culturales et, donc, de remplacer le modèle agroindustriel par un modèle de production dite intégrée, plus respectueux de la santé et de l'environnement.

**28. Des « produits » phytopharmaceutiques aux « pratiques » agricoles.** A ce stade de l'analyse se dessine l'interrogation centrale de notre étude. Comment le droit des produits phytopharmaceutiques qui, comme son nom l'indique, encadre des « produits », peut-il, à lui seul, susciter les profonds changements de « pratiques » agricoles attendus ? Comment ce droit, attaché à prévenir et réduire les risques pour la santé et l'environnement présentés par les pesticides, peut-il parvenir à orienter les pratiques agricoles vers des pratiques alternatives à ces produits ? Autant demander au droit des produits phytopharmaceutiques de devenir, à lui seul, la politique agricole commune, ou encore une loi française d'orientation agricole. Pour faire un autre parallèle, c'est comme si le pan du droit de l'environnement attaché à prévenir les risques de pollution et nuisances devait se mettre à

---

<sup>191</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, considérant n° 5.

<sup>192</sup> *Ibid.*, Article 14.

<sup>193</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 66.

orienter l'industrie vers un modèle protecteur des ressources naturelles, cette protection étant assurée par un tout autre ensemble de règles de protection de l'environnement, bien séparées de la prévention des risques. Cette dichotomie du droit de l'environnement fait d'ailleurs l'objet de critiques, étant tenue pour partie responsable des difficultés du droit de l'environnement à atteindre son but<sup>194</sup>.

Il se trouve que la stratégie thématique a aussi pour ambition « *d'élaborer une approche horizontale transversale, qui dépassera largement la portée relativement limitée de ces instruments juridiques spécifiques* » que sont, selon la stratégie thématique, la politique de l'eau ou la politique agricole commune<sup>195</sup>. Il est toutefois permis de douter qu'elle y parvienne. En effet, même si les nouveaux outils juridiques mis en place par la directive 2009/128/CE pour encadrer l'usage des pesticides tentent d'aller au-delà de la simple limitation des risques pour la santé et l'environnement liés à ces produits, il n'est pas évident qu'ils réussissent, à eux seuls, à modifier les pratiques agricoles, ou en tout cas suffisamment pour réduire la dépendance agricole vis-à-vis des pesticides. D'ailleurs, ces outils datent déjà, pour certains au moins, du plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides 2006-2009. Or, la consommation française de pesticides est toujours aussi élevée, même s'il est vrai que les produits utilisés présentent moins de risques pour la santé et l'environnement<sup>196</sup>. Pour cause, les pesticides sont à la fois faciles d'emploi, ont une efficacité connue et un faible coût<sup>197</sup>. Ils font en outre partie d'un système agroindustriel fondé sur l'emploi d'intrants agrochimiques fermé sur lui-même, comme il a déjà été expliqué<sup>198</sup>.

Pour changer de pratiques agricoles il est, en toute logique, nécessaire de modifier en profondeur l'ensemble du droit agricole. Comme le projetait la stratégie thématique, les règles de la politique agricole commune, qui influencent considérablement le modèle agricole

---

<sup>194</sup> HERMITTE (M.-A.), « Le concept de diversité biologique et la création d'un statut de la nature », in EDELMAN (B.) et HERMITTE (M.-A.), (dirs.), *L'homme, la nature et le droit*, Christian Bourgeois, Paris, 1988, p. 239.

<sup>195</sup> Commission des Communautés européennes, *Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, op. cit., p. 7.

<sup>196</sup> Entre 2008 et 2011, l'utilisation de pesticides a même légèrement augmenté, favorisée, en 2010, par l'augmentation des prix des produits végétaux et la diminution du prix de l'ensemble des intrants, pesticides compris : Commissariat général au développement durable, *Les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013*, Repères, Mars 2013, p. 76-77. Si en 2012 le nombre de doses unité (NODU) a baissé par rapport à 2011, cet indicateur reste stable entre 2009 et 2012 : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Tendances du recours aux produits phytosanitaires de 2008 à 2012*, Note de suivi 2013, 30p.

<sup>197</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., op. cit., p. 9 ; FAO, *Produire plus avec moins*, Guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne, Rome, 2011, p. 68.

<sup>198</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 4.

communautaire et les modèles agricoles de chaque Etat membre, doivent être adaptées en conséquence. Loin de favoriser la monoculture et la concentration des exploitations agricoles comme elles l'ont fait au début, elles doivent au contraire massivement encourager la diversification des cultures et le maintien des haies et talus séparant les parcelles et exploitations agricoles. Il en est de même des règles sectorielles. La sélection des semences doit être réorientée, comme y invite un député français<sup>199</sup>, vers la résistance aux ravageurs des cultures et des semences plus rustiques, plutôt que la recherche première de forts rendements. Les cultures génétiquement modifiées résistantes à un pesticide donné, fortes consommatrices de ce pesticide, sont sans doute amenées à être reconsidérées. Il en est vraisemblablement de même des agrocarburants de première génération. La culture de végétaux destinés à la production de carburant implique en effet, pour éviter la compétition avec les cultures agroalimentaires, de forts rendements, qui sous-tendent une utilisation massive de pesticides, tout du moins dans le modèle agroindustriel actuel. Les industries agroalimentaires et les consommateurs peuvent aussi inciter, à travers leurs achats, à orienter le modèle agricole vers des pratiques économes en pesticides, alors qu'ils ont plutôt tendance, pour l'heure, à entretenir l'emploi de pesticides du fait de leur préférence pour des produits « *zéro défaut* »<sup>200</sup>. La participation du public au processus décisionnel et de justice en matière de protection phytosanitaire peut aussi contribuer à orienter les méthodes agricoles vers une protection phytosanitaire plus respectueuse de la santé et de l'environnement.

Or, l'analyse de certains de ces droits, loin de mettre à jour les modifications profondes attendues, révèle un manque d'adaptation. C'est ainsi le cas du cadre relatif aux informations sur les pratiques agricoles apportées sur les produits agroalimentaires, *via* en particulier les labels. Ce cadre a retenu notre attention dans la mesure où il cible le dernier maillon de la chaîne agroalimentaire et, ce faisant, participe à l'établissement de l'approche globale projetée par la stratégie thématique. Il fait en outre appel à des mécanismes de marché, alors que le droit des produits phytopharmaceutiques est essentiellement constitué de règles de police administrative. Le rôle joué par la politique agricole commune dans l'adoption de méthodes économes en pesticides a également été choisi pour notre étude, compte tenu du rôle fondamental des règles de cette politique dans l'orientation du modèle agricole. Il se

---

<sup>199</sup> Assemblée nationale, Question écrite n° 118437, *JO AN* du 27 septembre 2011, p. 10190 – Réponse du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *JO AN* du 20 mars 2012, p. 2415.

<sup>200</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 59.

trouve que l'encadrement des pratiques agricoles par la politique agricole commune et les certifications de produits, peine, comme le droit des produits phytopharmaceutiques, à dépasser la simple réduction des risques pour la santé et l'environnement, à l'instar de l'ensemble du droit de l'environnement consacré aux pollutions et nuisances. Le droit des produits phytopharmaceutiques, comme ces autres droits agricoles, limite, en réalité, l'adoption de pratiques agricoles alternatives à un niveau insuffisant pour permettre la mise en place d'un nouveau modèle agricole. Le changement de paradigme n'a pas lieu, tout du moins à ce stade. L'approche globale essayée par la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, particulièrement novatrice puisqu'elle tente de dépasser la dichotomie qui structure le droit de l'environnement, nécessite sans doute de plus de temps pour se mettre en place (Seconde partie). Quant à l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, son rôle s'avère, sans grand étonnement, limité dans la réduction de la dépendance à l'égard des pesticides. S'il permet de réduire les risques pour la santé et l'environnement liés à ces produits, ce qui sera à démontrer, son rôle ne va toutefois pas au-delà (Première partie). Loin de devenir, comme l'appellent la stratégie thématique communautaire et le Grenelle de l'environnement, un droit embrassant l'ensemble de la protection phytosanitaire, le droit des produits phytopharmaceutiques ne parvient encore pas à dépasser l'encadrement sectoriel de ces produits.

Première partie :      Marché des produits phytopharmaceutiques, un encadrement limité

Seconde partie :      Pratiques agricoles, un encadrement encore limitant

# **Première partie**

## **L'encadrement limité du marché des produits phytopharmaceutiques**

**29. Une application de la théorie de l'analyse des risques.** La directive 91/414/CEE a mis en place, au niveau de l'Union européenne, la procédure d'autorisation de mise sur le marché, désormais encadrée par le règlement n° 1107/2009. Cette procédure d'autorisation de mise sur le marché met en œuvre la théorie générale de l'analyse des risques, particulièrement bien définie et appliquée dans le domaine alimentaire. Au niveau international, le Codex Alimentarius<sup>201</sup> définit ainsi l'analyse des risques comme un « *processus comportant trois volets : évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques* »<sup>202</sup>. Cette définition est reprise, en droit alimentaire de l'Union européenne, par le règlement n° 178/2002, qui ajoute que ces trois volets sont « *interconnectés* »<sup>203</sup>.

La théorie de l'analyse des risques repose sur au moins deux principes fondamentaux. Premièrement, les mesures de gestion des risques doivent reposer sur une évaluation scientifique des risques préalable. Deuxièmement, le processus d'évaluation scientifique doit être indépendant de l'étape de gestion des risques qui le suit, ainsi que des éventuels intérêts privés en jeu.

Le principe d'une justification scientifique obligatoire, préalable à toute mesure de gestion des risques, est d'ailleurs repris dans l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce (accord SPS)<sup>204</sup>. Qu'un tel principe soit énoncé dans un accord de l'OMC, qui appartient donc au droit économique, ne relève bien évidemment pas du hasard. En effet, si fonder une mesure de gestion des risques sur une évaluation scientifique préalable sert l'objectif de protection de la santé et de l'environnement, il sert aussi les intérêts économiques et commerciaux. En obligeant les décisions de gestion des risques sanitaires et phytosanitaires à avoir un fondement scientifique, l'OMC cherche aussi à

---

<sup>201</sup> Créée en 1963 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA ou FAO en anglais pour *Food and agriculture organisation*) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Commission du Codex Alimentarius a ainsi pour mission de mettre au point « *des normes alimentaires, des lignes directrices et des codes d'usages internationaux et harmonisés visant à protéger la santé des consommateurs et à assurer des pratiques loyales dans le commerce des aliments* » : Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure*, 21<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 122 ; cette définition a été adoptée par la Commission du Codex Alimentarius en 1997, au cours de sa 22<sup>ème</sup> session.

<sup>202</sup> Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure*, 21<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 122 ; cette définition a été adoptée par la Commission du Codex Alimentarius en 1997, au cours de sa 22<sup>ème</sup> session.

<sup>203</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 3, point 10).

<sup>204</sup> Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, Annexe 1 A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, Article 2, paragraphe 2, et article 5.



assurer à ces décisions une plus grande objectivité, la science étant « *classiquement jugée objective et universelle* »<sup>205</sup>.

**30. Réexamen de l'ensemble des substances actives.** Revenons un instant sur la mise en place de la procédure communautaire d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques par la directive 91/414/CEE. Avec l'adoption de cette directive s'est posé la question de l'évaluation, conformément aux critères d'évaluation et d'approbation fixés par la directive, de toutes les substances actives déjà sur le marché. L'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE prévoit ainsi un « *programme de travail pour l'examen graduel de ces substances actives* » qui s'étale sur douze ans. Les 834 substances déjà sur le marché lors de l'adoption de la directive 91/414/CEE ont ainsi été divisées en quatre listes<sup>206</sup>. La première liste, prioritaire, regroupe les 90 substances les plus diffusées et les plus risquées. Ces substances sont évaluées selon la procédure fixée par le règlement n° 3600/92<sup>207</sup>. La deuxième liste regroupe 149 substances, en particulier les organophosphates<sup>208</sup> et les carbamates<sup>209</sup> non présents sur la première liste. La troisième liste comprend les 402 substances chimiques restantes. Les modalités d'examen des substances de ces deuxième et troisième listes sont respectivement fixées par le règlement n° 451/2000<sup>210</sup> et le règlement n° 1490/2002<sup>211</sup>. La quatrième liste, enfin, regroupe 193 substances considérées comme peu préoccupantes<sup>212</sup>. En outre, une procédure accélérée de réexamen a été mise en

---

<sup>205</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, Presses Universitaires de France, Coll. Les voies du droit, Paris, 2003, p. 54.

<sup>206</sup> Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des substances actives des produits phytopharmaceutiques (présenté conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques)*, COM(2001) 444 final, 25 juillet 2001, n° 19 et suivants pour la présentation des différentes phases du programme de réexamen.

<sup>207</sup> Règlement (CEE) n° 3600/92 de la Commission du 11 décembre 1992 établissant les modalités de mise en œuvre de la première phase du programme de travail visé à l'article 8 paragraphe 2 de la directive 91/414/CEE du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, *JOCE* L 366 du 15 décembre 1992.

<sup>208</sup> C'est-à-dire les pesticides dérivés du phosphore.

<sup>209</sup> Selon le dictionnaire Larousse, un carbamate est un « *sel ou ester de l'acide carbamique* ».

<sup>210</sup> Règlement (CE) n° 451/2000 de la Commission du 28 février 2000 établissant les modalités de mise en œuvre des deuxième et troisième phases du programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE du Conseil, *JOCE* L 55 du 29 février 2000.

<sup>211</sup> Règlement (CE) n° 1490/2002 de la Commission du 14 août 2002 établissant des modalités supplémentaires de mise en œuvre de la troisième phase du programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE du Conseil et modifiant le règlement (CE) n° 451/2000, *JOCE* L 224 du 21 août 2002.

<sup>212</sup> Il s'agit en particulier des pesticides microbiens, des substances déjà autorisées pour les produits alimentaires, des extraits de plantes, des produits animaux, des substances utilisées dans l'agriculture biologique, des rodenticides, des produits employés pour la protection des produits stockés et des produits chimiques de base : COM(2001) 444 final du 25 juillet 2001 précitée, n° 24.

place par le règlement n° 33/2008<sup>213</sup>, pour les substances actives des deuxième, troisième et quatrième listes. Cette procédure concerne les substances pour lesquelles, d'une part, un projet de rapport d'évaluation est disponible, et d'autre part, une demande d'inscription est introduite dans un délai raisonnable à la suite d'une première décision de refus d'inscription à l'annexe I de la directive 91/414/CEE<sup>214</sup>.

**31. La prise en compte de l'ensemble des composants d'un pesticide.** La première étape de la procédure d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques porte sur les composants de ces produits. Parmi ces composants, les plus importants sont les substances actives, c'est-à-dire les substances qui, du fait de certaines propriétés, permettent de lutter contre les organismes nuisibles aux plantes ou faciliter la croissance de ces plantes. L'évaluation d'une substance active est réalisée par la personne qui demande son approbation, en général un fabricant de pesticides. Cette évaluation est ensuite contrôlée par un des Etats membres, qualifié d'Etat membre rapporteur<sup>215</sup>, qui transmet ensuite le dossier à l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA<sup>216</sup>) pour vérification. Pour ce faire, l'EFSA utilise les critères d'évaluation de l'efficacité et des risques pour la santé humaine, animale et pour l'environnement fixés par l'article 4 du règlement n° 1107/2009<sup>217</sup>. Au vu du rapport d'évaluation rendu par l'EFSA, la Commission européenne décide d'approuver, le cas échéant, la substance active. En outre, le règlement n° 1107/2009 impose désormais la prise en compte de tous les composants d'un produit phytopharmaceutique, et non des seules substances actives comme le faisait la directive 91/414/CEE. Cette disposition fait suite aux critiques formulées par le Parlement européen sur le manque d'évaluation des autres composants d'un pesticide lorsque la directive 91/414/CEE

---

<sup>213</sup> Règlement (CE) n° 33/2008 de la Commission du 17 janvier 2008 portant modalités d'application de la directive 91/414/CEE du Conseil relative à une procédure courante et à une procédure accélérée d'évaluation de substances actives prévues dans le programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive, mais non inscrites à l'annexe I, *JOUE* L 15 du 18 janvier 2008, Article 13 et suivants.

<sup>214</sup> Règlement (CE) n° 33/2008, *op. cit.*, considérant n° 4.

<sup>215</sup> La procédure qui s'applique en France lorsqu'elle est désignée Etat membre rapporteur est décrite aux articles D253-2 à D253-4 du CRPM.

<sup>216</sup> EFSA est l'acronyme de « *European food safety authority* ». Il est utilisé en lieu et place du sigle français AESA, qui désigne l'Autorité européenne de sécurité aérienne.

<sup>217</sup> Cet article renvoie aux critères détaillés par l'annexe II de ce règlement. Les données à fournir par le demandeur, initialement prévues par l'annexe II de la directive 91/414/CE, ont un temps été fixées par le règlement (UE) n° 544/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences en matière de données applicables aux substances actives, *JOUE* L 155 du 11 juin 2011, remplacé ensuite par le règlement (UE) n° 283/2013 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, *JOUE* L 93 du 3 avril 2013.

s'appliquait<sup>218</sup>. Les phytoprotecteurs<sup>219</sup> et les synergistes<sup>220</sup> doivent ainsi être évalués aux fins d'approbation selon les mêmes critères que ceux prévus pour les substances actives<sup>221</sup>. Concernant les coformulants<sup>222</sup>, s'ils ne sont pas soumis à la même procédure d'évaluation et d'approbation, la Commission doit toutefois lister, en annexe III, ceux d'entre eux qui ne peuvent pas entrer dans la composition d'un produit phytopharmaceutique. Sont ainsi inscrits sur cette liste les coformulants qui ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ou un effet inacceptable pour l'environnement, directement ou par l'intermédiaire de leurs résidus<sup>223</sup>. Enfin, les adjuvants, qui sont composés de « *coformulants ou de préparations contenant un ou plusieurs coformulants* »<sup>224</sup>, doivent être autorisés par les Etats membres selon les modalités déterminées par règlement<sup>225</sup>. Un tel règlement n'ayant, pour l'heure, toujours pas été adopté, ce sont les dispositions nationales qui s'appliquent, par dérogation<sup>226</sup>. Pour la France, les conditions d'autorisation prévues pour les produits phytopharmaceutiques s'appliquent aux adjuvants<sup>227</sup>.

**32. L'interdiction des substances les plus toxiques.** Au surplus, le règlement interdit désormais l'approbation des substances les plus toxiques pour l'homme et l'environnement, à savoir les substances actives classées comme mutagène<sup>228</sup>, cancérigène, ou toxique pour la reproduction de catégorie 1A ou 1B, mais aussi celles considérées comme

---

<sup>218</sup> LANNOYE (P.), *Rapport du Parlement européen sur le rapport de la Commission relatif à l'évaluation des substances actives des produits phytopharmaceutiques (présenté conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques)*, A5-0155/2002 final, 25 avril 2002, considérant E ; voir aussi ROBIN (M.-M.), *Le monde selon Monsanto – De la dioxine aux OGM*, une multinationale qui vous veut du bien, La Découverte, Paris, 2009, p. 92-94.

<sup>219</sup> Les phytoprotecteurs sont définis par l'article 2 du règlement n° 1107/2009 comme des « *substances ou préparations qui sont ajoutées à un produit phytopharmaceutique pour annihiler ou réduire les effets phytotoxiques du produit phytopharmaceutique sur certaines plantes* ».

<sup>220</sup> Les synergistes sont définis par l'article 2 du règlement n° 1107/2009 comme des « *substances ou préparations qui, bien que n'ayant pas ou guère d'activité [phytopharmaceutique], peuvent renforcer l'activité de la ou des substances actives présentes dans un produit phytopharmaceutique* ».

<sup>221</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, article 25, paragraphe 1, qui renvoie à l'article 4.

<sup>222</sup> Les coformulants sont définis par l'article 2 du règlement n° 1107/2009 comme des « *substances ou préparations qui sont utilisées ou destinées à être utilisées dans un produit phytopharmaceutique ou un adjuvant, mais qui ne sont ni des substances actives ni des phytoprotecteurs ou synergistes* ».

<sup>223</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 27.

<sup>224</sup> *Ibid.*, Article 2, paragraphe 3, point d) : les adjuvants sont plus précisément définis comme des « *substances ou préparations qui sont composées de coformulants ou de préparations contenant un ou plusieurs coformulants, sous la forme dans laquelle elles sont livrées à l'utilisateur et mises sur le marché, destinées à être mélangées par l'utilisateur avec un produit phytopharmaceutique et qui renforcent son efficacité ou d'autres propriétés pesticides* ».

<sup>225</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 58.

<sup>226</sup> *Ibid.*, Article 81, paragraphe 3.

<sup>227</sup> Ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, JORF n° 163 du 16 juillet 2011, Article 6, paragraphe IV.

<sup>228</sup> Se dit d'une substance capable de modifier les gènes.

perturbateur endocrinien<sup>229</sup>, polluant organique persistant, persistant, bioaccumulable et toxique, ou encore très persistant et très bioaccumulable<sup>230</sup>.

Le règlement n° 1107/2009 crée en outre la catégorie des substances dont on envisage la substitution. Sans avoir le niveau de danger des précédentes substances, propre à motiver leur interdiction pure et simple, ces substances présentent suffisamment de risques pour qu'on leur préfère des produits qui comportent des substances moins risquées, ou même des pratiques agricoles alternatives<sup>231</sup>. Ces substances se voient donc appliquer le principe de substitution au terme d'une évaluation comparative avec les autres produits et substances, comme le projetait la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides<sup>232</sup>.

**33. L'évaluation des pesticides vérifiée par l'ANSES.** Une fois les composants approuvés par la Commission européenne, les demandes d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques fabriqués à partir de ces composants sont examinées par les Etats membres<sup>233</sup>. L'examen de ces données doit en outre suivre les « *principes uniformes d'évaluation et d'autorisation* » énoncés à l'article 29 du règlement n° 1107/2009. Cet article renvoie aux principes listés en annexe VI de la directive 91/414/CEE, désormais repris à l'annexe du règlement n° 546/2011<sup>234</sup>. En France, c'est l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) qui est chargée de vérifier l'évaluation du pesticide préalablement réalisée par le demandeur de l'autorisation. Le ministère chargé de l'agriculture prend ensuite la décision d'autoriser, ou non, le pesticide, au vu du rapport d'évaluation fourni par l'ANSES.

---

<sup>229</sup> Se dit d'une substance capable d'entraîner des dysfonctionnements du système endocrinien composé des glandes endocrines qui sécrètent des hormones.

<sup>230</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, points 3.6. et 3.7.

<sup>231</sup> *Ibid.*, Articles 24 et 50.

<sup>232</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 22.

<sup>233</sup> Les données à fournir par le demandeur sont fixées par l'annexe III de la directive 91/414/CEE, remplacée à partir du 14 juin 2011 par l'annexe du règlement (UE) n° 545/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, *JOUE* L 155 du 11 juin 2011, elle-même remplacée à partir du premier janvier 2014 par l'annexe du règlement (UE) n° 284/2013 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, *JOUE* L 93 du 3 avril 2013.

<sup>234</sup> Règlement (UE) n° 546/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, *JOUE* L 155 du 11 juin 2011.

**34. L'extension de la procédure de réglementation avec contrôle.** La procédure de réglementation avec contrôle a été introduite par la décision n° 2006/512/CE<sup>235</sup> à l'article 5 bis de la décision n° 1999/468/CE<sup>236</sup> fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. Selon cette procédure, les projets de mesures de la Commission déjà soumis au comité de réglementation avec contrôle composé des représentants des Etats membres, et conformes à l'avis de ce comité, sont soumis au Parlement européen et au Conseil pour contrôle<sup>237</sup>. Ce faisant, le Parlement européen et le Conseil peuvent s'opposer à l'adoption des projets de mesures soumis par la Commission<sup>238</sup>. Comme l'indique la décision n° 2006/512/CE, la procédure de réglementation avec contrôle permet « *au législateur de s'opposer à l'adoption d'un projet de mesures lorsqu'il indique que celui-ci excède les compétences d'exécution prévues dans cet acte de base, ou que ce projet n'est pas compatible avec le but ou le contenu de cet acte, ou qu'il ne respecte pas les principes de subsidiarité ou de proportionnalité* »<sup>239</sup>. De plus, cette procédure accorde plus de pouvoir au Parlement européen. Par comparaison, il est en effet prévu, dans la procédure de réglementation, que le Parlement européen donne un simple avis au Conseil, sans possibilité de s'opposer au projet de mesures<sup>240</sup>. Dans les deux autres procédures mises en place par la décision n° 1999/468/CE, à savoir la procédure consultative et la procédure de gestion, il n'est même pas prévu que le Parlement européen puisse donner son avis.

Il se trouve que l'article 78 du règlement n° 1107/2009 soumet à la procédure de réglementation avec contrôle de nombreux actes de la Commission, ce qui n'était pas le cas lorsque la directive 91/414/CEE s'appliquait. Sont ainsi soumis à la procédure de réglementation avec contrôle, les modifications des annexes du règlement n° 1107/2009, les modifications des données exigées sur les produits phytopharmaceutiques et l'ensemble de leurs composants dans les dossiers de demande d'autorisation ainsi que les modifications des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques. En conséquence, le Parlement et le Conseil interviennent désormais lors de l'adoption de ces modifications. Le processus s'est démocratisé et laisse une marge de manœuvre plus grande aux Etats membres.

---

<sup>235</sup> Décision n° 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006 modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE L 200 du 22 juillet 2006.

<sup>236</sup> Décision n° 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOUE L 184 du 17 juillet 1999.

<sup>237</sup> Décision n° 2006/512/CE, *op. cit.*, Article 1, point 7).

<sup>238</sup> *Ibid.*, Article 1, point 7).

<sup>239</sup> *Ibid.*, considérant n° 2.

<sup>240</sup> Décision n° 1999/468/CE, *op. cit.*, Article 5.

**35. Des catégories de substances nouvellement créées.** En plus de renforcer les conditions d'autorisation des substances et produits phytopharmaceutiques eu égard à leurs risques, le règlement n° 1107/2009 cherche à encourager la mise sur le marché des substances et produits qui présentent, au contraire, peu de risques pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement. Il crée ainsi deux nouvelles catégories de substances, à savoir les substances de base et les substances actives à faible risque. De la même façon, la France avait déjà créé la catégorie des préparations naturelles peu préoccupantes, et cherche à stimuler, à travers la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, l'autorisation et l'utilisation des produits de biocontrôle<sup>241</sup>. La création de ces catégories de substances peu risquées constitue une démarche complètement nouvelle dans l'encadrement des produits phytopharmaceutiques qui, jusqu'ici, cherchait uniquement à limiter les risques les plus importants liés à ces produits. Cependant, si toutes ces substances et produits présentent peu de risques pour la santé et l'environnement, il est vraisemblable qu'ils sont également moins puissants, et donc moins efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles, tout du moins pris individuellement. Mais comme il a été dit, pour sortir de la dépendance aux pesticides, il ne suffit pas de remplacer un pesticide donné par un autre produit moins risqué, ce dernier produit étant *a priori* moins puissant. Il est au contraire nécessaire d'associer plusieurs produits moins risqués et méthodes agricoles alternatives permettant, ensemble, de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles aux cultures. En conséquence, l'encadrement des pesticides, initialement construit pour garantir l'efficacité de ces puissants produits chimiques de synthèse, doit se réorienter vers la valeur utilitaire de ces produits, afin de faciliter l'autorisation et l'utilisation de produits, certes probablement moins efficaces, néanmoins très utiles en matière de protection phytosanitaire. Ce n'est plus tant l'efficacité phytopharmaceutique qui doit guider la procédure d'autorisation des pesticides, mais l'utilité de ces produits dans la protection phytosanitaire. L'étude des textes montre cependant qu'une telle évolution, bien qu'amorcée, reste à poursuivre tant la prise en compte de l'efficacité phytopharmaceutique continue de primer sur l'utilité au moment de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants (Titre II).

Quant à la catégorie générale des substances et produits phytopharmaceutiques, l'enjeu consiste à garantir que ces puissants produits présentent toujours moins de risques pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement. Cependant, si l'encadrement de la

---

<sup>241</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* du 14 octobre 2014.

mise sur le marché des pesticides progresse dans l'effort de réduction des risques pour la santé et l'environnement, une maîtrise complète de ces risques reste impossible (Titre I).

## ***Titre I. L'impossible maîtrise du risque phytopharmaceutique***

**36.** L'étape d'évaluation des risques liés à un produit phytopharmaceutique et à ses composants est confrontée à deux grands types de difficultés, la première d'ordre substantiel, et la seconde d'ordre institutionnel et procédural. La première difficulté est liée au fait que l'évaluation des risques, sur laquelle repose la décision d'autorisation, est une évaluation essentiellement toxicologique qui se déroule en laboratoire. Or, les effets nocifs observés en laboratoire sur un échantillon d'animaux et végétaux considérés comme représentatifs peuvent s'avérer très différents dans la réalité et sur d'autres organismes vivants que ceux testés. En outre, l'évaluation toxicologique repose sur un modèle standard qui n'est pas adapté à certaines substances qui peuvent réagir différemment et qui ne prend pas en compte toutes les situations d'exposition. Certes, des progrès considérables ont été accomplis en matière d'évaluation préalable des risques liés aux produits phytopharmaceutiques et à leurs composants<sup>242</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'évaluation toxicologique des risques phytopharmaceutiques se trouve toujours confrontée à une part plus ou moins grande d'incertitude (Chapitre I).

La seconde difficulté tient au fait que pour que cette évaluation des risques phytopharmaceutiques soit fiable, elle doit se tenir à distance de l'ensemble des intérêts en jeu. Les experts de l'EFSA et de l'ANSES en charge de la vérification de l'évaluation préalable réalisée par les fabricants de produits phytopharmaceutiques doivent être clairement dissociés de ces fabricants. Une séparation doit aussi être opérée vis-à-vis des autorités publiques sur lesquelles pèse la responsabilité d'autoriser ou non les produits phytopharmaceutiques et leurs composants, compte tenu des résultats de l'évaluation. Assurée par des procédures, et même une séparation des institutions, cette indépendance de l'expertise reste malgré tout intrinsèquement limitée (Chapitre II).

Les incertitudes inhérentes à l'évaluation des risques phytopharmaceutiques, qui découlent tant de la nature même de l'évaluation que de la façon dont elle est conduite, doivent être prises en compte par les autorités en charge de l'autorisation des pesticides et de leurs composants. Ces autorités sont ainsi tenues d'appliquer le principe de précaution en cas de risques incertains. Cependant, ces instances doivent aussi appliquer d'autres principes juridiques, en particulier le principe de proportionnalité. Ce principe oblige les décisionnaires

---

<sup>242</sup> AYELE (J.), « L'évaluation des risques : exemple des pesticides », in *Incertitude juridique, Incertitude scientifique*, Presses Universitaires de Limoges, Les Cahiers du CRIDEAU, Actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau », Limoges, 5 avril 2000, p. 105.



publics à prendre en compte d'autres intérêts que la protection de la santé et de l'environnement. Au demeurant, les produits phytopharmaceutiques ont pour objet, en luttant contre les organismes nuisibles aux cultures, d'assurer la production agricole, ce que les autorités compétentes doivent prendre en considération. Une décision d'autorisation, ou de refus d'autorisation, d'une substance ou d'un produit phytopharmaceutiques, est nécessairement proportionnée aux différents intérêts en jeu. Il en découle que si le principe de précaution peut pousser les décideurs à faire primer la protection de la santé ou de l'environnement, le principe de proportionnalité les amène à limiter les entraves économiques qui peuvent en résulter. L'application du principe de précaution est inévitablement contrainte par le respect du principe de proportionnalité (Chapitre III).

## Chapitre I. Les incertitudes inhérentes à l'évaluation toxicologique

37. L'évaluation des risques liés aux substances et produits phytopharmaceutiques repose principalement sur des expérimentations toxicologiques. La toxicologie est ainsi définie comme la « *science traitant des substances toxiques, de leurs effets sur l'organisme et de leur identification* »<sup>243</sup>. Les expérimentations toxicologiques réalisées par les demandeurs d'une autorisation consistent à observer les effets d'une substance ou d'un produit phytopharmaceutiques sur les organismes vivants visés par l'effet phytopharmaceutique, c'est-à-dire les organismes cibles, ainsi que sur les organismes non cibles. Ces expériences sont dites « *in vivo* » puisqu'elles se déroulent sur des organismes vivants. Pour éviter de multiplier les expériences sur ces organismes vivants, en particulier sur les animaux vertébrés, certaines expériences sont réalisées sur des cellules d'organismes vivants. Ces expériences sont qualifiées d'expériences « *in vitro* ».

Toutes ces expérimentations se déroulent en laboratoire, sur des espèces ou, à défaut, une partie de leurs cellules, considérées comme représentatives de l'ensemble des organismes vivants. Malgré tout, ces expérimentations toxicologiques ne peuvent rendre complètement compte des conditions réelles d'exposition de l'ensemble des espèces animales et végétales. Ce constat est d'autant plus vrai pour l'homme et les écosystèmes. Quelles que soient les similitudes de fonctionnement entre l'homme, d'une part, et les animaux de laboratoire testés, d'autre part, les réactions de ces derniers aux substances et produits phytopharmaceutiques ne pourront refléter avec exactitude les réactions du corps humain. Quant aux écosystèmes, si les expériences de laboratoire peuvent déterminer la toxicité d'une substance ou d'un produit pour les espèces qui vivent dans l'environnement, elles ne pourront que très imparfaitement rendre compte des éventuelles atteintes des fonctions écosystémiques, qui résultent des interactions entre les espèces et leur environnement. L'interprétation des expérimentations toxicologiques repose en outre sur un principe fondamental selon lequel les effets toxiques sont proportionnels à la dose de substance ou produit d'exposition. Or, certaines substances ne réagissent pas de façon proportionnelle à la dose d'exposition. Ce modèle toxicologique fondé, d'une part, sur la proportionnalité de la réaction à la dose d'exposition et, d'autre part, à l'extrapolation aux conditions réelles des expériences menées en laboratoire sur des espèces représentatives, s'avère dépassé (Section I).

---

<sup>243</sup> Définition donnée par le dictionnaire Larousse.

Par ailleurs, l'expérimentation toxicologique ne s'intéresse aux pesticides que pris isolément. Or, l'effet lié à l'association de plusieurs pesticides entre eux ou l'effet qui résulte de l'association d'un pesticide avec d'autres substances et produits, qualifié d'« effet cocktail », n'est que partiellement pris en compte par l'encadrement de l'évaluation des risques phytopharmaceutiques<sup>244</sup>.

## ***Section I. Un modèle toxicologique dépassé***

**38.** La toxicologie repose sur le principe fondamental selon lequel les effets sont proportionnels à la dose de produit ou substance d'exposition. Ce principe, qualifié de « la dose fait le poison », s'avère inadapté à la prise en compte de certains effets nocifs, qui peuvent se manifester à de faibles doses de substances et produits. C'est le cas en particulier des effets des substances et produits perturbateurs endocriniens (Paragraphe I). En outre, elle est fondée sur l'extrapolation des résultats obtenus en laboratoire sur certaines espèces végétales et animales, aux conditions réelles d'exposition de l'ensemble des espèces végétales et animales et de l'être humain. De ces extrapolations résultent inévitablement des incertitudes scientifiques (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. Un modèle inadapté aux perturbateurs endocriniens**

**39. Des substances théoriquement interdites.** Concernant les perturbateurs endocriniens, le règlement n° 1107/2009 empêche l'approbation des substances actives, phytoprotecteurs et synergistes ayant de tels effets pour l'homme et pour les organismes non cibles<sup>245</sup>. En outre, une substance doit être considérée comme une substance dont on envisage la substitution si elle est considérée comme ayant des effets perturbateurs endocriniens pouvant être néfastes pour l'homme<sup>246</sup>. Ce faisant, le règlement n° 1107/2009 répond à une demande du Parlement européen qui, lors de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la directive 91/414/CEE, dénonçait « *les aspects importants échappant à l'évaluation*

---

<sup>244</sup> Une partie de ce chapitre I va faire l'objet d'une publication sous les références suivantes : THEVENOT (G.), « Le régime d'autorisation des produits phytopharmaceutiques face aux révolutions scientifique et agroécologique : quel positionnement ? », in MILON (P.) et SAMSON (D.), (dirs.), *Révolution juridique, révolution scientifique. Vers une fondamentalisation du droit de l'environnement ?*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence.

<sup>245</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 3.6.5. et point 3.8.2.

<sup>246</sup> *Ibid.*, Annexe II, point 4 ; la version française pouvant prêter à confusion, il peut être utile de se reporter à la version anglaise : « *An active substance shall be approved as a candidate for substitution [...] if [...] it is considered to have endocrine disrupting properties that may cause adverse effects in humans* ».

*(perturbateurs endocriniens, adjuvants synergistes, effets additif et synergique de plusieurs pesticides...) »<sup>247</sup>.*

Cependant, pour pouvoir empêcher l'approbation des substances ayant des effets perturbateurs endocriniens, encore faut-il être en mesure d'identifier ces effets. Or, à ce sujet, aucune méthode d'évaluation n'est pour l'heure validée tant les divergences scientifiques sont grandes. L'interdiction d'approbation des perturbateurs endocriniens en tant que substance ou produit phytopharmaceutiques s'en trouve mise à mal (A). En outre, le règlement n° 1107/2009 prévoit, d'ores et déjà, une dérogation à l'interdiction d'approbation des substances ayant des effets de perturbation endocrinienne. Mal encadrée, cette dérogation peut entraîner l'autorisation de certaines substances ayant des effets perturbateurs endocriniens. Ce faisant, le niveau de garantie sanitaire et environnemental offert par l'interdiction de principe s'en trouve affaibli (B).

#### ***A. Une interdiction compromise par des divergences scientifiques irréductibles***

**40.** Parce que les effets de perturbation endocrinienne ne sont, bien souvent, pas identifiés à partir des protocoles d'évaluation classiques, des méthodes spécifiques d'évaluation de ces effets sont nécessaires. Pour l'heure, de telles méthodes n'ont toujours pas été adoptées, tant au niveau international qu'au niveau de l'Union européenne (I). En l'absence de telles méthodes, la réglementation a prévu certains aménagements qui s'avèrent toutefois insatisfaisants (II).

#### **I. Des méthodes d'évaluation non validées**

**41. Une toxicologie fondée sur le principe dose-effet.** Pour bien comprendre les spécificités des perturbateurs endocriniens, il convient de préciser tout d'abord le cadre général de l'évaluation toxicologique. La toxicologie est ainsi fondée, depuis le seizième siècle, sur le principe de Paracelse selon lequel « *Tout est poison, rien n'est poison, seule la dose fait que quelque chose n'est pas un poison* »<sup>248</sup>. Autrement dit, la toxicologie repose sur le principe considéré comme universel selon lequel les effets nocifs sont proportionnels à la

---

<sup>247</sup> LANNOYE (P.), *op. cit.*, point E.

<sup>248</sup> Traduction de : « *Alle ding ist gift und nichts ohne gift ; allein die dosis macht da sein ding kein gift ist* ».

dose de produit<sup>249</sup>. C'est selon ce principe qu'une dose sans effet néfaste observé (DSENO)<sup>250</sup> est fixée pour chaque substance et produit, c'est-à-dire une dose en-dessous de laquelle aucun effet nocif n'est observé pour l'homme et les organismes non cibles. Chaque organisme vivant ayant une sensibilité différente, la DSENO varie d'un organisme à l'autre. Pour déterminer une DSENO, des animaux de laboratoires sont exposés à de fortes doses de substance ou produit de façon à améliorer la puissance statistique de l'étude et diminuer le nombre d'animaux requis. Plusieurs essais sont ensuite réalisés en diminuant progressivement la dose jusqu'au milligramme par kilogramme<sup>251</sup>. L'estimation des risques dus à de plus faibles doses de substance ou produit se fait alors par extrapolation des résultats obtenus pour des doses élevées, en prenant appui sur la relation dose-effet de Paracelse qui veut que l'effet obtenu soit proportionnel à la dose d'exposition<sup>252</sup>.

**42. Des seuils réglementaires qui reposent sur la relation dose-effet.** A la DSENO observée pour l'homme pour une substance ou un pesticide donnés, un coefficient de sécurité de « 100 »<sup>253</sup> est ensuite appliqué pour déduire la dose journalière admissible (DJA). La DJA correspond ainsi à « *la quantité estimée d'une substance présente dans les denrées alimentaires, exprimée par rapport au poids corporel, qui peut être ingérée quotidiennement tout au long de la vie sans risque appréciable pour tout consommateur, compte tenu de tous les facteurs connus au moment de l'évaluation ainsi que des groupes sensibles de la population (enfants, fœtus et embryons)* »<sup>254</sup>.

Des limites maximales de résidus (LMR) des pesticides en question sont ensuite fixées dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, de façon à ce que la DJA déterminée

---

<sup>249</sup> CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), *La dose fait-elle toujours le poison ? – Une analyse sociologique des mondes de la recherche et de l'expertise à l'épreuve des faibles doses*, Anses Editions, Avril 2011, p. 14.

<sup>250</sup> NOAEL en anglais, pour « *No Observed Adverse Effect Level* ».

<sup>251</sup> Cf. explications sur les faibles doses sur le site de l'EFSA : <http://www.efsa.europa.eu/fr/faqs/faqlowdoseeffects.htm> ; règlement (UE) n° 283/2013 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOUE L 93 du 3 avril 2013, Annexe, Partie A, Section 5, Introduction, point 5.

<sup>252</sup> DAB (W.), *Santé et environnement*, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, Paris, 2010, p. 75 ; ASCHIERI (A.) et GRZEGRZULKA (O.), *Propositions pour un renforcement de la sécurité sanitaire environnementale*, Rapport au Premier ministre, La documentation Française, Coll. des rapports officiels, Paris, 1999, p. 23.

<sup>253</sup> BARBIER (G.), *Rapport sur les perturbateurs endocriniens, le temps de la précaution*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale n° 3662, Sénat n° 765, 12 juillet 2011, p. 71.

<sup>254</sup> Règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil, JOUE L 70 du 16 mars 2005, Article 3, paragraphe 2, point j).

pour la substance et le pesticide soit respectée<sup>255</sup>. La LMR est ainsi définie par le règlement n° 396/2005 comme « *une concentration maximale du résidu d'un pesticide autorisée dans ou sur des denrées alimentaires ou aliments pour animaux, fixée conformément au présent règlement, sur la base des [bonnes pratiques agricoles] et de l'exposition la plus faible possible permettant de protéger tous les consommateurs vulnérables* »<sup>256</sup>. Les LMR sont donc calculées en tenant compte de différents facteurs comme les quantités de résidus de pesticides habituellement relevées dans les aliments, les profils de consommation de la population et la sensibilité plus élevée de certains individus comme les enfants, les personnes âgées, les femmes enceintes ou encore les personnes immunodéprimées en raison de certaines pathologies. Toutefois, ces limites maximales de résidus sont fixées uniquement pour la ou les substances actives présentes dans le produit phytopharmaceutique, non pas pour l'ensemble des composants de ce produit. Aucune limite maximale de résidus n'est en effet fixée pour les synergistes, phytoprotecteurs, coformulants et adjuvants. En outre, le règlement n° 396/2005 demande que soient prises en compte, pour le calcul de la LMR d'une substance active, les autres sources d'émission possibles de cette substance, par exemple médicamenteuse<sup>257</sup>. Mais cette prise en compte est en réalité très difficile à réaliser.

Le respect des limites maximales de résidus de pesticides sur et dans les végétaux traduit la correcte application par les agriculteurs des bonnes pratiques agricoles (BPA). Ces bonnes pratiques agricoles sont réglementairement définies comme « *les modalités d'emploi des produits phytopharmaceutiques recommandées, autorisées ou considérées comme étant sans danger par la réglementation nationale, en conditions réelles, à tous les stades de la production, du stockage, du transport, de la distribution et de la transformation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ; elles impliquent également [...] l'utilisation de la quantité minimale de pesticides et la fixation de LMR et/ou de LMR provisoires au niveau le plus faible possible qui permette d'obtenir l'effet désiré* »<sup>258</sup>. Les bonnes pratiques agricoles encadrent en particulier la quantité de pesticide utilisée, la fréquence des traitements et un temps d'attente à respecter entre l'utilisation du pesticide sur les cultures et la récolte des produits agricoles qui en sont issus. Le délai avant récolte (DAR) représente ainsi le temps nécessaire pour que le pesticide soit métabolisé et suffisamment éliminé par la plante. En conséquence de quoi, un dépassement de LMR sur une denrée ou un aliment pour animaux

---

<sup>255</sup> BARBIER (G.), *op. cit.*, p. 72.

<sup>256</sup> Règlement (CE) n° 396/2005, *op. cit.*, Article 3, paragraphe 2, point d).

<sup>257</sup> *Ibid.*, Article 14, paragraphe 2, point b).

<sup>258</sup> *Ibid.*, Article 3, paragraphe 2, point a).

traduit avant tout le non respect des règles de bonnes pratiques agricoles. Il n'entraîne pas nécessairement de dépassement de la DJA et ne constitue donc pas forcément un risque pour la santé de l'homme<sup>259</sup>.

**43. Des effets perturbateurs endocriniens non proportionnels à la dose d'exposition.** Les effets de perturbation endocrinienne sont suspectés se manifester pour de faibles doses de produit, inférieures aux doses légalement admises pour l'exposition de l'homme et des animaux<sup>260</sup>. Ces effets peuvent ainsi apparaître pour des doses d'exposition de l'ordre du microgramme par kilogramme, voire pour de très faibles doses, de l'ordre du nanogramme par kilogramme. Ces doses sont donc bien inférieures aux doses testées sur les animaux de laboratoire<sup>261</sup>. De fait, elles sont inférieures à la dose sans effet néfaste observée, déterminée lors des expérimentations animales, ainsi qu'à la limite maximale de résidus et à la dose journalière admissible déterminées en conséquence.

En outre, pour certaines substances, non seulement des effets sont enregistrés pour de faibles doses, mais ces effets sont aussi plus conséquents pour de faibles doses que pour des doses plus élevées. Ces effets sont ainsi dits paradoxaux, en ce sens qu'ils ne sont absolument pas proportionnels à la dose de produit<sup>262</sup>. C'est le cas par exemple du bisphénol A, qui n'est pas un pesticide, mais une substance présente dans de nombreux matériaux comme le plastique. Le phénomène de perturbation endocrinienne concerne en effet d'autres substances et produits que ceux qui ont un effet phytopharmaceutique, même si les pesticides et leurs composants sont particulièrement concernés par le phénomène.

Pour d'autres perturbateurs endocriniens, l'effet nocif se déclare lorsque l'organisme cible est exposé au moment d'une période de développement bien précise, le développement fœtal étant une période particulièrement sensible. L'« effet fenêtre » est ainsi caractérisé par une relation temps-effet et non l'habituelle relation dose-effet<sup>263</sup>. C'est le cas par exemple du diéthylstilbestrol (DES), une hormone de synthèse autrefois prescrite aux femmes enceintes et désormais interdite en raison de ses effets nocifs pour le fœtus. Le DES se caractérise en outre par un « effet transgénérationnel », c'est-à-dire que des effets nocifs sont observés sur

---

<sup>259</sup> Les seuils réglementaires étant fondés sur la correcte application des produits phytopharmaceutiques, il conviendra d'analyser la façon dont l'utilisation de ces produits est encadrée, ce qui fera l'objet du titre II de la partie II.

<sup>260</sup> BARBIER (G.), *op. cit.*, p. 74 et s. et p. 94.

<sup>261</sup> Pour rappel, les doses testées sur les animaux de laboratoire sont de l'ordre du milligramme par kilogramme, soit mille à cent mille fois plus élevées que les doses auxquelles se manifestent les effets perturbateurs endocriniens.

<sup>262</sup> BARBIER (G.), *op. cit.*, p. 75-76.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 76.

plusieurs générations successives issues de femmes ayant été traitées avec du DES<sup>264</sup>. Plus généralement, les effets de perturbation endocrinienne peuvent se manifester bien longtemps après l'exposition à la substance en cause, ou encore après des années d'exposition répétée à de faibles quantités de substances<sup>265</sup>.

Il découle de l'ensemble de ces exemples que les effets de perturbation endocrinienne peuvent n'être absolument pas proportionnels à la dose de produit à laquelle les organismes sont exposés. Autrement dit, ces effets ne répondent pas au principe toxicologique de Paracelse. De fait, la fixation d'une DSENO, de tous les seuils réglementaires qui en découlent, à savoir la DJA, la LMR, les BPA et les DAR, et de tout seuil en général est remise en cause pour les substances et produits ayant des effets de perturbation endocrinienne<sup>266</sup>. D'où la nécessité de mettre en place des méthodes d'évaluation spécifiquement adaptées à ces effets.

**44. Un défaut de lignes directrices.** Selon le règlement n° 1107/2009, l'évaluation des effets de perturbation endocrinienne repose sur « *des lignes directrices adoptées au niveau communautaire ou international* »<sup>267</sup>. Ce règlement précise en outre que « *des propositions de mesures concernant les critères scientifiques spécifiques pour la détermination des propriétés de perturbation endocrinienne* » doivent être présentées par la Commission au comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale « *le 14 décembre 2013 au plus tard* »<sup>268</sup>. Les dispositions du règlement n° 1107/2009 en matière de perturbateurs endocriniens ont donc été adoptées de façon transitoire, dans l'attente de l'adoption par la Commission de critères spécifiques d'évaluation des perturbateurs endocriniens. Pour l'adoption de telles mesures, la Commission doit s'appuyer sur l'évaluation réalisée par le Professeur Kortenkamp en 2011<sup>269</sup> ainsi que sur l'avis de l'EFSA sollicitée à ce sujet. Dans son avis rendu en mars 2013, l'EFSA, au-delà de quelques

---

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 80 et s.

<sup>265</sup> GREVECHE (M.-P.), « L'appréhension des incertitudes scientifiques : les faibles doses », in BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J) et TRINQUELLE (I.), (dir.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, p. 222.

<sup>266</sup> Sénat, Table ronde d'auteurs de rapports de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 27 mars 2012, consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120326/pesticides.html>, page consultée le 27 avril 2012 ; CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), *La dose fait-elle toujours le poison ? – Une analyse sociologique des mondes de la recherche et de l'expertise à l'épreuve des faibles doses*, Anses Editions, Avril 2011, p. 20 et s.

<sup>267</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 3.6.5. et point 3.8.2.

<sup>268</sup> *Ibid.*, Annexe II, point 3.6.5., paragraphe 2.

<sup>269</sup> KORTENKAMP (A.), (dir.), *State of the art assessment of endocrine disruptors – Final report*, Project contract number 070307/2009/550687/SER/D3, 23 décembre 2011 ; BARBIER (G.), *op. cit.*, p. 93.



avancées, fait surtout état des controverses qui persistent<sup>270</sup>. Si bien que, pour l'heure, la Commission n'a validé aucune méthode d'évaluation. C'est, du reste, ce que dénonçait déjà le Sénat en 2012<sup>271</sup>. Un récent rapport parlementaire sur les perturbateurs endocriniens dénonce à ce sujet le « *jeu d'influence des lobbies industriels* » comme étant responsable de la « *procrastination politique* » de la Commission européenne<sup>272</sup>. Il est vrai que les enjeux économiques sont considérables pour les fabricants de produits phytopharmaceutiques.

Au niveau international, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a déjà adopté plusieurs lignes directrices en matière d'évaluation des effets de perturbation endocrinienne, mais elles sont loin d'être exhaustives<sup>273</sup>. L'OMS et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont, d'ailleurs, récemment reconnu que, non seulement très peu de méthodes d'évaluation des effets de perturbation endocrinienne des produits chimiques sont validées au niveau international, mais aussi que les méthodes validées ne permettent d'évaluer qu'une petite partie des effets perturbateurs endocriniens<sup>274</sup>. L'OMS et le PNUE insistent, dans le même temps, sur le rôle néfaste indéniable et croissant que jouent les produits chimiques ayant de tels effets sur la santé de l'homme et sur l'environnement. Près de huit cents substances chimiques sont ainsi reconnues comme ayant des effets de perturbation endocrinienne ou suspectées en avoir, alors que très peu d'entre elles ont été correctement évaluées<sup>275</sup>.

## II. Des aménagements réglementaires insatisfaisants

**45. La possibilité de prendre en compte d'autres données.** Dans l'attente de l'adoption, au niveau de l'Union européenne ou au niveau international, de méthodes d'évaluation spécifiquement adaptées aux perturbateurs endocriniens, le règlement

---

<sup>270</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Scientific opinion on the hazard assessment of endocrine disruptors : scientific criteria for identification of endocrine disruptors and appropriateness of existing test methods for assessing effects mediated by these substances on human health and the environment*, EFSA Journal 2013 ; 11(3) : 3132, 20 mars 2013, 84p.

<sup>271</sup> BONNEFOY (N.), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement*, Sénat, n° 42, 10 octobre 2012, p. 51.

<sup>272</sup> ROUMEGAS (J.-L.), *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la stratégie européenne en matière de perturbateurs endocriniens*, Assemblée nationale, n° 1828, 25 février 2014, p. 90 et s. : l'expression de « procrastination politique » est empruntée à Yannick Vicaire du Réseau environnement santé.

<sup>273</sup> BARBIER (G.), *op. cit.*, p. 95 et s.

<sup>274</sup> BERGMAN (A.), HEINDEL (J.-J.), JOBLING (S.), KIDD (K.-A.) et ZOELLER (T.), *State of the science of endocrine disrupting chemicals – 2012*, Assessment by a group of experts for the United Nations environment programme and World health organization, 2013, p. viii et ix.

<sup>275</sup> *Ibid.*

n° 1107/2009 donne toutefois quelques indications sur la conduite à tenir. Sont ainsi considérés comme des perturbateurs endocriniens les substances classées, ou devant être classées, comme des agents cancérogènes de catégorie 2 et toxiques pour la reproduction de catégorie 2, ainsi que les agents toxiques pour la reproduction de catégorie 2 qui ont des effets sur les organes endocriniens<sup>276</sup>.

En outre, l'évaluation des effets de perturbation endocrinienne pour l'homme peut aussi reposer sur « *d'autres données et informations disponibles, notamment une analyse de la documentation scientifique examinée par l'Autorité* »<sup>277</sup>. Cette possibilité n'est cependant pas prévue pour l'évaluation des effets de perturbation endocrinienne pour les organismes non cibles, qui doit donc obligatoirement reposer sur des lignes directrices européennes ou internationales. Toutefois, à la lecture du règlement n° 283/2013, qui précise les données d'évaluation à fournir pour les substances actives, il apparaît qu'une importance moindre est accordée à ces lignes directrices. En ce qui concerne l'écotoxicité, le règlement n° 283/2013 indique ainsi qu'« *il convient en outre de tenir compte des autres informations disponibles sur le profil de toxicité et le mode d'action* »<sup>278</sup>. Ce faisant, le règlement n° 283/2013 aligne les prescriptions relatives à l'écotoxicité sur celles relatives à la toxicité pour l'homme. En ce qui concerne la toxicité pour l'homme, ce même règlement précise que les études requises pour évaluer des effets perturbateurs endocriniens doivent « *être conçues sur une base individuelle et tenir compte des lignes directrices adoptées à l'échelon de l'Union ou à l'échelon international, compte tenu des paramètres spécifiques à examiner et des objectifs à atteindre* »<sup>279</sup>. En conséquence, s'il doit, certes, être tenu compte de ces lignes directrices, il n'en reste pas moins qu'une marge d'appréciation est laissée à l'évaluateur en fonction des caractéristiques propres à chaque substance. Pour des substances suspectées avoir des effets perturbateurs endocriniens, les protocoles d'évaluation pourront donc être adaptés, en diminuant par exemple les doses d'exposition évaluées.

**46. Une grande marge d'appréciation.** Face à l'absence de validation de lignes directrices aux niveaux international et européen, cet assouplissement paraît salvateur. Cependant, en laissant à l'évaluateur la possibilité d'adapter la méthode d'évaluation à chaque

---

<sup>276</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 3.6.5., paragraphes 3 et 4.

<sup>277</sup> *Ibid.*, Annexe II, point 3.6.5.

<sup>278</sup> Règlement (UE) n° 283/2013 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOUE L 93 du 3 avril 2013, Annexe, Partie A, point 8.1.5. et point 8.2.3.

<sup>279</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, point 5.8.3.

type de substance, le législateur engendre une incertitude sur la conduite de l'évaluation des risques et donc sur la décision d'approbation qui s'ensuit. Au surplus, il ne faut pas oublier que le premier évaluateur reste le demandeur de l'autorisation d'une substance ou d'un produit, de fait intéressé par l'aboutissement de sa demande. Certes, le règlement prend la peine de préciser qu'« *il y a lieu de mentionner tous les effets potentiellement nocifs constatés au cours des analyses toxicologiques (y compris les effets sur les organes/systèmes tels le système immunitaire, le système nerveux ou le système endocrinien)* »<sup>280</sup>. Cette précision doit ainsi garantir que les firmes phytopharmaceutiques ne passent pas sous silence des effets qui, bien que non conformes aux principes toxicologiques traditionnels, sont susceptibles d'amener à considérer que la substance ou le produit évalué peut avoir des effets de perturbation endocrinienne. Quant à l'EFSA, elle est tenue de faire figurer dans ses rapports les avis minoritaires<sup>281</sup>.

**47. Des divergences scientifiques irréductibles.** Quels que soient les mécanismes juridiques prévus pour garantir la communication des avis minoritaires, il n'en reste pas moins que l'interprétation de l'ensemble des avis ne manquera pas de poser de sérieuses difficultés. En effet, la plus grande confusion règne dans le monde scientifique sur le sujet des effets de perturbation endocrinienne<sup>282</sup>. Certains toxicologues estiment ainsi qu'il n'est pas utile de s'en préoccuper, ou tout du moins, pas au point de remettre en question le « *paradigme du seuil* »<sup>283</sup>. Ce paradigme consiste, comme il a été expliqué, à présupposer que les effets nocifs sont proportionnels à la dose de produit administré, et, partant, à fixer une dose « seuil » en-dessous de laquelle aucun effet nocif n'est censé se manifester. Ces toxicologues expliquent ainsi le phénomène de perturbation endocrinienne par le fait que les méthodes d'évaluation sont de plus en plus fines et permettent donc d'identifier des effets pour des doses de plus en plus faibles. Considérant, en outre, que l'homme est exposé à des substances toujours plus nombreuses et que les effets engendrés par ces « faibles doses » ne sont pas très importants, ces toxicologues en concluent que les effets de perturbation endocrinienne sont négligeables.

---

<sup>280</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, Section 5, Introduction, point 2.

<sup>281</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 38, paragraphe 1, point b), et article 28, paragraphe 7 ; ce point sera étudié dans le chapitre suivant consacré aux mécanismes permettant de garantir l'indépendance de l'expertise.

<sup>282</sup> Cf. par exemple CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.), CHARRIAU (J.-P.) et MARLOWE (C.), *Une pragmatique des alertes et des controverses en appui à l'évaluation publique des risques*, Observatoire socio-informatique en santé-environnement, Septembre 2013, p. 67 et s.

<sup>283</sup> CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), *op. cit.*, p. 16 et p. 20 et s.

D'autres au contraire, en particulier certains endocrinologues<sup>284</sup>, estiment que le phénomène des « faibles doses » conduit à remettre en question les principes toxicologiques fondamentaux hérités de Paracelse<sup>285</sup>. Ils s'appuient en particulier sur le constat selon lequel les perturbateurs endocriniens ont un mode d'action particulier, en ce sens qu'ils agissent sur plusieurs récepteurs distincts selon différents mécanismes d'action. La controverse dépasse d'ailleurs la simple fixation de méthodes d'évaluation de ces effets, puisque les toxicologues ne s'entendent même pas sur la définition des « faibles doses »<sup>286</sup>. A côté de la définition exposée ci-dessus, selon laquelle les « faibles doses » désignent des substances qui ont des effets néfastes à des doses inférieures à la DSENO, cohabitent en effet plusieurs définitions. Pour certains scientifiques, la notion de « faibles doses » désigne avant tout des substances dont les effets sont très variables d'un individu à l'autre<sup>287</sup>. Le règlement n° 1107/2009 se fait d'ailleurs l'écho de cette controverse dans la mesure où il se garde bien de définir les effets de perturbation endocrinienne, tout comme les « faibles doses ».

Il en est de même dans l'avis rendu par l'EFSA en mars 2013<sup>288</sup>. Certes, l'EFSA reconnaît que les méthodes, validées au niveau international, actuellement ou prochainement utilisées pour évaluer les effets, chez les mammifères et les poissons, de perturbation endocrinienne de quatre voies endocriniennes particulièrement sensibles, sont dans l'ensemble satisfaisantes. Elle met cependant en garde contre le recours à un test unique pour déterminer si une substance est un perturbateur endocrinien, plusieurs tests étant, selon elle, nécessaires en la matière. L'Autorité recommande encore que l'évaluation des risques de perturbation endocrinienne tienne compte « à la fois des effets nocifs potentiels des substances actives sur le système endocrinien et de la probabilité d'exposition à ces substances »<sup>289</sup>. Pour finir, l'EFSA aborde, sans se prononcer, de nombreux sujets qui prêtent à controverse et qui dépassent le simple cadre des perturbateurs endocriniens, en particulier l'« effet fenêtre », le

---

<sup>284</sup> Selon le dictionnaire Larousse, un endocrinologue étudie la physiologie et la pathologie des hormones et celles de leurs organes producteurs, les glandes endocrines, ainsi que le traitement de cette pathologie. Il est donc logique que ces professionnels, dont la spécialité est l'étude du fonctionnement et des dysfonctionnements des hormones, soient plus en alerte sur le sujet des substances et produits à l'origine de dysfonctionnements hormonaux.

<sup>285</sup> CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), *op. cit.*, p. 20 et s.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>288</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Scientific opinion on the hazard assessment of endocrine disruptors : scientific criteria for identification of endocrine disruptors and appropriateness of existing test methods for assessing effects mediated by these substances on human health and the environment*, EFSA Journal 2013 ; 11(3) : 3132, 20 mars 2013, 84p.

<sup>289</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, « L'EFSA apporte son assistance à la Commission européenne dans la définition de critères scientifiques pour les perturbateurs endocriniens », Communiqué de presse, 20 mars 2013, disponible à l'adresse <http://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/130320.htm>, page consultée le 9 octobre 2013.

sujet des « faibles doses » et les effets non proportionnels à la dose<sup>290</sup>. En conséquence, la controverse liée à la remise en question du modèle toxicologique actuel reste entière. Si bien que lorsque des expériences toxicologiques montrent que des effets nocifs se manifestent de façon non proportionnelle à la dose de substance, ces expériences peuvent être écartées par les experts car considérées comme contraires au principe toxicologique de Paracelse, marginales et non reproductibles<sup>291</sup>.

Dans ces conditions, la mise en œuvre de l'interdiction d'approbation des substances ayant des effets de perturbation endocrinienne ne peut être qu'aléatoire, puisque fonction des incertitudes scientifiques, pour l'heure irréductibles<sup>292</sup>. Cette mise en œuvre est également mise à mal par l'existence d'une dérogation insuffisamment encadrée.

## ***B. Une dérogation imprécise***

**48. Des modalités d'exposition oubliées.** Le règlement n° 1107/2009 prévoit une dérogation à l'interdiction d'approbation des substances ayant des effets de perturbation endocrinienne sur l'homme et les organismes non cibles.

En ce qui concerne l'homme, cette dérogation s'applique aux cas où « *l'exposition de l'homme à cette substance active, ce phytoprotecteur ou ce synergiste contenu dans un produit phytopharmaceutique [est] négligeable dans les conditions d'utilisation réalistes proposées, c'est-à-dire si le produit est mis en œuvre dans des systèmes fermés ou dans d'autres conditions excluant tout contact avec l'homme et si les résidus de la substance active, du phytoprotecteur ou du synergiste en question dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ne dépassent pas la valeur par défaut fixée conformément à l'article 18, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 396/2005* »<sup>293</sup>. Il ressort de cet énoncé que les risques au moment de l'application, pour l'applicateur comme pour les riverains, sont écartés puisque le produit ne doit pas entrer en contact avec l'homme au moment de « *sa mise en œuvre* ».

Au sujet des risques liés à la consommation d'aliments contenant des résidus de pesticides, le règlement n° 1107/2009 renvoie à la valeur fixée par défaut par le règlement n° 396/2005, à

---

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), *op. cit.*, p. 14.

<sup>292</sup> GREVECHE (M.-P.), « L'appréhension des incertitudes scientifiques : les faibles doses », in BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J.) et TRINQUELLE (I.), (dir.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, p. 222.

<sup>293</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 3.6.5.

savoir 0,01 mg/kg. Or, les effets de perturbation endocrinienne peuvent se manifester, comme il a été vu, pour des doses bien inférieures, de l'ordre du microgramme par kilogramme, voire du nanogramme par kilogramme. La valeur seuil de 0,01 mg/kg ne permettra donc pas d'éviter la manifestation d'effets perturbateurs endocriniens.

Cette dérogation semble en outre considérer que l'homme ne peut être exposé aux pesticides qu'à deux occasions précises, à savoir au moment de l'application du pesticide sur les plantes et à l'occasion de la consommation de produits issus de cultures traitées avec des pesticides. C'est oublier les cas où l'homme est contaminé par la consommation d'eau contenant des pesticides ou des résidus de pesticides. Cette voie d'exposition n'est en effet pas prise en compte par la dérogation, comme le montre l'analyse suivante. Dans la mesure où l'eau est considérée comme une denrée alimentaire par le règlement n° 178/2002<sup>294</sup>, cette voie d'exposition pourrait être prise en compte par le biais du règlement n° 396/2005. L'objet de ce dernier règlement est en effet de fixer des limites maximales de résidus de pesticides sur et dans les denrées alimentaires. Cependant, l'eau n'est pas comprise dans le champ d'application de ce règlement, puisqu'il est précisé que ce règlement s'applique « *aux produits d'origine végétale ou animale ou aux parties de ceux-ci* »<sup>295</sup>. La dérogation prévoit en outre que « *tout contact* » du pesticide avec l'homme est exclu. L'expression « *tout contact* » pourrait donc s'entendre au sens large, et inclure l'eau de boisson. Le règlement prend toutefois la peine de préciser par la suite que la contamination par le biais de la consommation de denrées alimentaires est exclue. Il en découle que l'expression « *tout contact* » désigne vraisemblablement les seuls contacts directs de l'homme avec les pesticides au moment de leur application sur les plantes, à savoir le contact de la peau et de l'appareil respiratoire avec les particules de pesticides.

**49. Une dérogation imprécise pour les effets environnementaux.** Concernant l'écotoxicité, une substance active, un phytoprotecteur ou un synergiste ayant des effets perturbateurs endocriniens pouvant être néfastes pour les organismes nuisibles non ciblés peut être approuvé si « *l'exposition des organismes non ciblés à cette substance active contenue dans un produit phytopharmaceutique [est] négligeable dans les conditions d'utilisation réalistes proposées* »<sup>296</sup>. Le règlement ne donne pas plus de précisions sur ce qu'il entend par exposition « *négligeable* » des organismes non ciblés, ce qui laisse une large marge

---

<sup>294</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 2.

<sup>295</sup> Règlement (CE) n° 396/2005, *op. cit.*, Article 2, paragraphe 1.

<sup>296</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 3.8.2.

d'appréciation à la Commission européenne au moment de l'approbation. La dérogation renvoie en outre au respect de « *conditions d'utilisation réalistes* », là encore sans autre précision.

L'interdiction d'approbation des substances qui présentent des effets de perturbation endocrinienne est donc mise à mal par une dérogation aux contours imprécis, ainsi que de nombreuses incertitudes sur le modèle toxicologique qu'il convient d'appliquer pour identifier et évaluer de tels effets. Mais le modèle dose-effet n'est pas le seul principe toxicologique à être remis en question.

## **Paragraphe II. Des extrapolations sources d'incertitudes scientifiques**

**50.** Les résultats des évaluations toxicologiques des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants réalisées en laboratoire, sur quelques espèces végétales et animales ou sur leurs cellules, sont extrapolés à l'ensemble des espèces végétales et animales ainsi qu'à l'homme. Ces extrapolations comportent de nombreuses incertitudes (A). Ces incertitudes sont contrebalancées par les études épidémiologiques conduites à partir des observations de terrain. Toutefois, quelle que soit la complémentarité de ces évaluations toxicologiques et épidémiologiques, les conditions réelles d'exposition pourront au mieux être approchées (B).

### ***A. Des extrapolations incertaines***

**51. Des incertitudes encore plus grandes pour les « faibles doses ».** L'évaluation toxicologique des effets nocifs des substances et produits phytopharmaceutiques repose sur deux autres principes contestés. Ainsi, d'une part, les résultats obtenus sur des animaux de laboratoire sont extrapolés à l'homme et à d'autres animaux dont la sensibilité aux produits phytopharmaceutiques peut être très différente de celle des animaux de laboratoire<sup>297</sup>. D'autre part, les résultats obtenus à partir d'expériences réalisées dans des laboratoires sont extrapolés aux conditions réelles, alors que les milieux confinés que sont les

---

<sup>297</sup> DAB (W.), *Santé et environnement*, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, Paris, 2010, p. 34, 75 ; BONNEFOY (N.), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement*, Sénat, n° 42, 10 octobre 2012, p. 44 ; GATIGNOL (C.) et ETIENNE (J.-C.), *Pesticides et santé*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale n° 2463, Sénat n° 421, 29 avril 2010, p. 84 ; ROBIN (M.-M.), *Le monde selon Monsanto – De la dioxine aux OGM, une multinationale qui vous veut du bien*, op. cit., p. 89.

laboratoires peuvent difficilement reproduire toutes les conditions de la réalité<sup>298</sup>. Les incertitudes qui entourent ces extrapolations concernent toutes les substances, mais plus encore celles dont les effets nocifs se manifestent à de faibles doses de produits. Ces dernières substances, qui comprennent les substances ayant des effets perturbateurs endocriniens, sont qualifiées de « faibles doses ». Ainsi, certains endocrinologues caractérisent les « faibles doses » par la grande variation des effets de ces substances d'un organisme à l'autre<sup>299</sup>. En conséquence, de telles substances peuvent avoir des effets nocifs sur un animal ou un individu donné, mais aucun effet pour un autre animal ou un autre individu.

**52. Des incertitudes relayées par les textes.** Au sujet de l'extrapolation à l'homme des résultats obtenus à partir d'expériences menées sur des animaux de laboratoire, les incertitudes qui résultent de ces extrapolations sont prises en compte à travers le coefficient de sécurité « 100 » appliqué à la DSENO pour déduire la DJA. La valeur de ce coefficient de sécurité est fixée comme suit : *« un facteur de 10 pour tenir compte des différences entre l'animal et l'homme et des éventuelles imprécisions des études disponibles ayant déterminé la NOAEL<sup>300</sup>. Un second facteur de 10 est appliqué pour tenir compte de la variabilité de la sensibilité interpersonnelle chez l'homme. »<sup>301</sup>*. Si ce coefficient résulte d'une « double précaution »<sup>302</sup>, il n'en reste pas moins approximatif puisque les deux facteurs « 10 » ont été fixés arbitrairement. Plusieurs textes insistent d'ailleurs sur les incertitudes occasionnées par l'extrapolation à l'homme des résultats obtenus sur des animaux de laboratoire. Pour exemple, le règlement n° 283/2013 précise, en tête de la section consacrée aux études toxicologiques et du métabolisme, qu'« *il y a lieu d'examiner la pertinence de produire des données sur la toxicité pour des modèles animaux possédant des profils métaboliques différents de ceux trouvés chez les humains, si ces informations métaboliques sont disponibles, et d'en tenir compte lors de la conception des études et de l'évaluation des risques* »<sup>303</sup>. Il rappelle également qu'« *il convient de garder à l'esprit que les informations relatives aux différences entre les espèces sont déterminantes pour l'extrapolation à l'homme des données relatives à l'animal et que les informations sur le métabolisme obtenues à la*

---

<sup>298</sup> DAB (W.), *Santé et environnement*, op. cit., p. 34 ; CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), op. cit., p. 10.

<sup>299</sup> CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), op. cit., p. 18.

<sup>300</sup> Pour rappel, « NOAEL » est la version anglaise du sigle « DSENO » qui désigne la dose sans effet néfaste observé.

<sup>301</sup> BARBIER (G.), op. cit., p. 71.

<sup>302</sup> Ibid.

<sup>303</sup> Règlement (UE) n° 283/2013, op. cit., Annexe, Partie A, Section 5, Introduction, point 1.



*suite d'une administration par d'autres voies peuvent être utiles pour l'évaluation des risques pour l'homme »<sup>304</sup>.*

A ces incertitudes occasionnées par l'extrapolation des résultats obtenus sur des animaux de laboratoire, il faut ajouter que les expériences de laboratoire ne peuvent pas toujours refléter fidèlement les conditions d'exposition réelles. A ce titre, le règlement n° 440/2008, auquel renvoient les règlements n° 544/2011 et n° 283/2013 pour le choix de certaines méthodes d'évaluations des risques<sup>305</sup>, reconnaît que *« l'utilisation de la voie dermique pose des problèmes pratiques considérables »* ; il contourne la difficulté en permettant de déduire la toxicité chronique générale *« des résultats de l'essai par voie orale et de la quantité de substance absorbée par voie percutanée lors des essais de toxicité par voie percutanée antérieurs »*<sup>306</sup>. Pour les études de toxicité chronique par voie orale et de cancérogenèse, le règlement n° 440/2008 admet encore que *« pour des raisons essentiellement pratiques, [...] la substance soit administrée 5 jours sur 7 »*, au lieu de 7 jours sur 7 ; et ce même si *« l'administration pendant 5 jours sur 7 peut permettre à l'animal de récupérer ou à la toxicité de décroître durant la période où le traitement est interrompu et affecter, par conséquent, les résultats et évaluations ultérieures »*<sup>307</sup>.

**53. Des incertitudes théoriquement contrebalancées par la surveillance in situ ex-ante.** Le règlement n° 440/2008 indique : *« L'extrapolation directe à l'homme des résultats des expériences sur les animaux et des essais in vitro n'est possible que dans certaines limites ; il faut en tenir compte lors de l'évaluation et de l'interprétation des essais ; aussi, lorsque des effets indésirables ont été mis en évidence chez l'homme, ces données peuvent être utilisées pour confirmer les résultats expérimentaux »*<sup>308</sup>. Autrement dit, le règlement n° 440/2008, qui fixe les méthodes d'essai pour les substances chimiques encadrées par le règlement n° 1907/2006, dit « règlement REACH », appelle à nuancer l'extrapolation à

---

<sup>304</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, Section 5, point 5.1.1.

<sup>305</sup> Règlement (UE) n° 544/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences en matière de données applicables aux substances actives, *JOUE* L 155 du 11 juin 2011, Annexe, Partie A, point 5.5. ; Communication de la Commission dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 283/2013 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, *JOUE* C 95 du 3 avril 2013, point 5.5. du tableau.

<sup>306</sup> Règlement (CE) n° 440/2008 de la Commission du 30 mai 2008 établissant des méthodes d'essai conformément au règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), *JOUE* L 142 du 31 mai 2008, Méthode B.30., point 1.6.2.5.

<sup>307</sup> *Ibid.*, Méthode B.30., point 1.6.2.6, et méthode B.32., point 1.6.

<sup>308</sup> *Ibid.*, Annexe, partie B, Introduction générale, point D.

l'homme des résultats des études toxicologiques conduites sur animaux de laboratoire à la lumière des résultats déjà obtenus par les observations de terrain.

**54. Des incertitudes théoriquement contrebalancées par la surveillance *in situ* *ex-post*.** Concernant l'extrapolation à d'autres animaux des résultats des études toxicologiques menées sur des animaux de laboratoires, le règlement n° 546/2011 dispose : « *Etant donné que l'évaluation se fonde sur des données relatives à un nombre limité d'espèces représentatives, les Etats membres veillent à ce que l'utilisation des produits phytopharmaceutiques n'ait pas de répercussions à long terme sur l'abondance et la diversité des espèces non ciblées* »<sup>309</sup>. Il s'agit, cette fois-ci, de contrebalancer l'incertitude inhérente aux études toxicologiques, toujours à partir d'observations de terrain, mais non pas grâce à celles déjà réalisées par le passé, mais grâce aux observations futures, conduites dans le cadre de la surveillance *post*-AMM.

En France, c'est l'Observatoire des résidus de pesticides (ORP) qui assure notamment ce suivi depuis sa création en 2003. La tâche de cet observatoire a cependant été restreinte aux résidus de pesticides, et non à l'ensemble des pesticides comme le souhaitaient initialement les ministères chargés de la santé et de l'environnement<sup>310</sup>. Elle va sans doute évoluer lors de la mise en œuvre de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>311</sup>. Cette loi demande en effet à l'autorité administrative de veiller à la mise en place d'un dispositif de phytopharmacovigilance, qui consiste en la « *surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques sur l'homme, sur les animaux d'élevage, dont l'abeille domestique, sur les plantes cultivées, sur la biodiversité, sur la faune sauvage, sur l'eau et le sol, sur la qualité de l'air et sur les aliments, ainsi que sur l'apparition de résistances à ces produits* »<sup>312</sup>.

Si cette surveillance est tout à fait justifiée, et bientôt renforcée par la loi d'avenir, elle n'en demeure pas moins postérieure à l'autorisation des pesticides. De fait, certains risques ne pourront être détectés qu'une fois le pesticide mis sur le marché et utilisé, et parfois uniquement après une longue période d'utilisation. Il peut même arriver que ces risques ne

---

<sup>309</sup> Règlement (UE) n° 546/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, *JOUE* L 155 du 11 juin 2011, Annexe, Partie I, point C.1.5.

<sup>310</sup> DAB (W.) et SALOMON (D.), *Agir face aux risques sanitaires – Pour un pacte de confiance*, Presses Universitaires de France, Paris, 2013, p. 119-120.

<sup>311</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* du 14 octobre 2014.

<sup>312</sup> *Ibid.*, Article 50, paragraphe I, point 6°, b), créant un article L253-8-1 dans le CRPM.

soient finalement pas du tout détectés. En outre, il est à noter, une fois de plus, la différence de niveau de protection accordé à la santé de l'homme d'une part, et à l'environnement d'autre part. Tandis que l'évaluation de la toxicité pour l'homme fait appel, en plus des expériences toxicologiques, à des observations et connaissances antérieures, l'évaluation de l'écotoxicité s'en remet, pour partie, aux aléas du futur. C'est, tout du moins, ce qui ressort de ces dispositions. Les observations *in situ* postérieures à la mise sur le marché des pesticides servent aussi, bien évidemment, à réajuster les évaluations toxicologiques faites pour l'homme.

Il ressort de l'ensemble de ces développements que si les risques peuvent être « *maîtrisables à une échelle de laboratoire* », il n'en est pas de même pour les risques « *en grandeur réelle* », qui restent, eux, « *non maîtrisables* »<sup>313</sup>.

## ***B. Une réalité seulement approchée***

**55. L'obligation de prendre en compte les conditions réelles.** L'OMC impose que l'évaluation des risques ne se contente pas d'expériences de laboratoire mais reflète les conditions réelles d'exposition. Dans le différend concernant le refus par les Etats membres de la Communauté économique européenne de laisser commercialiser sur leur territoire des viandes de bœuf traitées aux hormones en provenance des Etats-Unis, l'organe d'appel précise ainsi que « *le risque qui doit être évalué dans le cadre d'une évaluation des risques [...] n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit, les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent* »<sup>314</sup>.

**56. La difficile évaluation de l'exposition et de la contamination réelles.** Pour refléter plus fidèlement la réalité, l'évaluation des risques liés aux pesticides et à leurs composants doit donc prendre en compte les conditions réelles d'exposition de l'homme et des organismes non cibles, ainsi que la contamination réelle de l'environnement. A la lecture

---

<sup>313</sup> LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir – environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994, p. 301.

<sup>314</sup> Organisation mondiale du commerce, *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 janvier 1998, n° 187.

de nombreux rapports et études, il apparaît que cette évaluation s'avère complexe<sup>315</sup>, très onéreuse<sup>316</sup>, et toujours irrésolue par l'Observatoire des résidus de pesticides, dont c'est pourtant l'une des tâches<sup>317</sup>. La multiplicité des sources d'exposition aux pesticides, à savoir l'air, l'eau, le sol mais aussi l'alimentation, est notamment en cause<sup>318</sup>. Pour exemple, l'étude française PESTEXPO a mis en évidence que l'exposition des applicateurs de pesticides n'était, contre toute attente et contre les fondements des études épidémiologiques jusqu'alors, pas proportionnelle à la surface traitée ou à la quantité de pesticides utilisée, mais fonction des modalités d'application et de la qualité de protection de l'applicateur<sup>319</sup>. Cette étude a également montré que les applicateurs n'étaient pas les seules personnes exposées. Toutes les personnes présentes sur la parcelle agricole et à proximité, au moment du traitement, sont ainsi exposées aux pesticides lors de leur application.

## **57. La complémentarité des études toxicologiques et épidémiologiques.**

Comme il a été dit précédemment, les observations de terrain et leur traitement épidémiologique peuvent venir au secours de l'évaluation toxicologique des risques. Ces deux disciplines sont en effet complémentaires.

Ainsi, les études toxicologiques permettent de relier précisément une substance ou un produit à un effet nocif donné, puisque les conditions expérimentales permettent de n'étudier qu'une substance ou un produit à la fois. Cependant, ces études, conduites en laboratoire et sur un nombre réduit d'espèces animales et végétales, ne peuvent, de fait, reproduire complètement les conditions réelles d'exposition de l'homme, des animaux et de l'environnement à un produit nocif.

Les études épidémiologiques représentent, au contraire, les conditions réelles d'exposition puisqu'elles consistent à tirer des conclusions à partir de l'observation de cas concrets. Elles

---

<sup>315</sup> AYELE (J.), *op. cit.*, p. 105 ; AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 26 et s. ; DAB (W.), *Santé et environnement, op. cit.*, p. 28 et 86 ; GATIGNOL (C.) et ETIENNE (J.-C.), *op. cit.*, p. 86 ; NTZANI (E.E.), CHONDROGIORGIS (M.), NTRITSOS (G.), EVANGELOU (E.) et TZOULAKI (I.), *Literature review on epidemiological studies linking exposure to pesticides and health effects*, External scientific report of EFSA, 2013, 159p. ; CREVECOEUR (S.) et REMY (S.), « Evaluer l'exposition des enfants aux pesticides, tout un défi ! », *Bulletin de veille scientifique de l'Anses*, n° 24, Juillet 2014, p. 18-21.

<sup>316</sup> JAS (N.), « Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France – Questions anciennes, nouveaux enjeux », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 59, Octobre 2010, p. 52.

<sup>317</sup> DAB (W.) et SALOMON (D.), *op. cit.*, p. 119-120.

<sup>318</sup> DAB (W.), *Santé et environnement, op. cit.*, p. 28 ; GATIGNOL (C.) et ETIENNE (J.-C.), *op. cit.*, p. 86.

<sup>319</sup> GATIGNOL (C.) et ETIENNE (J.-C.), *op. cit.*, p. 95.

aboutissent, en revanche, le plus souvent, à la mise en cause d'un faisceau de facteurs causaux, difficilement à un seul d'entre eux<sup>320</sup>.

**58. Un lien de causalité difficile à établir.** Ces études d'évaluation des risques, qu'elles fassent appel à la toxicologie ou à l'épidémiologie, posent le problème plus général de l'établissement du lien de causalité. Il s'agit ainsi de relier, premièrement, un produit donné, deuxièmement, le niveau d'exposition d'un organisme à ce produit ou de contamination de l'environnement par ce produit, et troisièmement enfin, un effet nocif constaté sur des organismes ou écosystèmes. Les difficultés rencontrées pour établir ce lien de causalité expliquent peut-être le manque d'études relatives aux pathologies développées par les agriculteurs et les travailleurs agricoles exposés aux produits phytopharmaceutiques, ce manque faisant l'objet de critiques<sup>321</sup>. Ainsi, les études éventuellement réalisées portent seulement sur certaines pathologies, les plus graves, et concernent principalement les viticulteurs et les ouvriers viticoles, qui font partie des plus exposés aux risques phytopharmaceutiques<sup>322</sup>.

Au demeurant, ce lien est encore plus délicat à établir lorsqu'est en cause une exposition à de faibles doses de produit sur une longue période<sup>323</sup>. En effet, il est alors nécessaire de conduire des études épidémiologiques sur un grand nombre d'organismes, pendant une longue période, tout en prenant en compte de très nombreux paramètres. De fait, ces études sont très coûteuses et parviennent difficilement à identifier une seule cause, d'autant moins lorsqu'il s'agit d'étudier des pathologies multifactorielles comme le cancer<sup>324</sup>. A titre d'illustration, une analyse réalisée par l'EFSA à partir de plus de six mille études conduites après 2006 peine à établir le lien de causalité entre exposition aux pesticides d'une part, et effets nocifs pour la santé humaine d'autre part<sup>325</sup>. Ce lien a pu être établi pour seulement deux pathologies, à savoir les leucémies infantiles et la maladie de Parkinson<sup>326</sup>. De la même façon, si les pesticides sont souvent accusés d'être responsables, au moins en partie, de l'augmentation de la mortalité des abeilles observée depuis quelques années, les études scientifiques peinent à le démontrer. En atteste le non-lieu récemment rendu par l'instruction

---

<sup>320</sup> DAB (W.), *Santé et environnement*, *op. cit.*, p. 35 et s., 38 et 69.

<sup>321</sup> JAS (N.), « Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France – Questions anciennes, nouveaux enjeux », *op. cit.*, p. 52.

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 35.

<sup>324</sup> GATIGNOL (C.) et ETIENNE (J.-C.), *op. cit.*, p. 192 et 193 ; GUEGUEN (L.), « Agriculture et "résidus chimiques" dans les aliments », *Cholé-Doc*, n° 127, Novembre-décembre 2011, p. 2.

<sup>325</sup> NTZANI (E.E.) et al., *op. cit.*

<sup>326</sup> *Ibid.*

judiciaire ouverte depuis 2001 sur le pesticide Gaucho fabriqué par Bayer, accusé d'être toxique pour les abeilles<sup>327</sup>.

En matière de toxicité chronique sur le long terme, les études toxicologiques doivent, tout comme les études épidémiologiques, être conduites suffisamment longtemps, ce qui s'avère bien évidemment coûteux<sup>328</sup>. Pourtant, les études de toxicité à long terme et de cancérogénicité requises en matière d'évaluation des substances actives phytopharmaceutiques sont plutôt longues, soit en général deux ans<sup>329</sup>. Comparativement, celles menées en matière d'évaluation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sont courtes. Cette courte durée a d'ailleurs été relevée par l'ANSES dans son avis sur l'étude publiée par le Professeur Séralini démontrant l'apparition de tumeurs chez des souris exposées à un mélange d'OGM et du produit phytopharmaceutique Roundup<sup>330</sup>.

Les incertitudes scientifiques qui entourent l'évaluation des effets nocifs des différents composants d'un pesticide sont donc nombreuses. Il faut encore leur ajouter les incertitudes liées à l'évaluation des effets nocifs dus à l'association de plusieurs substances ou pesticides.

## ***Section II. Une évaluation partielle de l'« effet cocktail »***

**59.** Considérée comme prise en compte par le règlement n° 1107/2009, l'évaluation des interactions entre les différents composants d'un même produit phytopharmaceutique est, à y regarder de plus près, incomplète (Paragraphe I). Quant à l'évaluation des interactions qui résultent de l'association d'un produit phytopharmaceutique avec d'autres substances et produits, elle commence à peine (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. Une évaluation incomplète à l'échelle d'un pesticide**

**60. Des lacunes dénoncées.** En plus de l'absence d'évaluation des effets de perturbation endocrinienne, le Parlement critiquait, dès 2002, les lacunes de la réglementation phytopharmaceutique en matière d'évaluation des « *adjuvants synergistes* » et des « *effets*

---

<sup>327</sup> France Info, « Mortalité des abeilles : non-lieu pour l'insecticide Gaucho », 22 avril 2014, Article disponible à l'adresse : <http://www.franceinfo.fr/vie-quotidienne/environnement/article/mortalite-des-abeilles-non-lieu-pour-l-insecticide-gaucho-456129>, page consultée le 4 septembre 2014.

<sup>328</sup> Souvent plus d'un million d'euros pour des études sur rongeurs pendant deux ans selon DAB (W.), *Santé et environnement*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>329</sup> Règlement (UE) n° 544/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 5.5.

<sup>330</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à l'analyse de l'étude de Séralini et al. (2012) « Long term toxicity of a ROUNDUP herbicide and a ROUNDUP-tolerant genetically modified maize »*, Saisine n° 2012-SA-0227, 19 octobre 2012, p. 25 et 26.

*additif et synergique de plusieurs pesticides*»<sup>331</sup>. L'« effet cocktail » qui résulte de l'interaction entre plusieurs substances et produits, constitue ainsi, selon le Sénat la « *seule véritable lacune* » du règlement<sup>332</sup>.

**61. Des effets multiples et complexes.** Cet « effet cocktail » peut se traduire par des effets additionnels, multiplicateurs, synergiques, antagonistes ou encore annihilateurs. Ces effets résultent de l'association de plusieurs substances ou produits qui peuvent pourtant ne pas présenter d'effets néfastes lorsqu'ils sont évalués isolément. Ces effets se manifestent en particulier pour de faibles doses de substances, inférieures à la DSENO<sup>333</sup>, ce qui complique encore la tâche de leur évaluation, déjà difficile en soi<sup>334</sup>.

Il est ainsi particulièrement complexe d'évaluer les effets d'une association de substances, dans la mesure où ces substances peuvent être de natures chimiques différentes et avoir des modes d'action et des effets toxiques distincts<sup>335</sup>. Or, les connaissances manquent en matière de mélanges de substances chimiques, en particulier sur la nature et l'ampleur de l'exposition de l'homme et de la contamination environnementale à ces mélanges, ainsi que sur le mode d'action des substances chimiques, aussi bien prises individuellement qu'en mélange<sup>336</sup>. D'où la nécessité, pour les évaluateurs scientifiques, de se concentrer « *sur les cas où le risque d'effets néfastes est le plus élevé* », ces cas étant déterminés selon plusieurs critères<sup>337</sup>. Les scientifiques attendent beaucoup de la collecte d'informations imposée par le règlement REACH pour améliorer les connaissances sur les substances chimiques et leurs mélanges<sup>338</sup>. Dans l'attente, ce sont surtout les associations de substances qui appartiennent à la même classe chimique et qui ont les mêmes mécanismes d'action qui sont évaluées. Ces évaluations sont donc privilégiées, non seulement pour des raisons pratiques, mais aussi parce que ce sont avant tout de telles associations qui sont suspectées avoir des effets toxiques pour l'homme et

---

<sup>331</sup> LANNOYE (P.), *op. cit.*, A5-0155/2002 final, 25 avril 2002, point E.

<sup>332</sup> BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 138.

<sup>333</sup> Cf. par exemple EDMOND (C.) et KRZYWKOWSKI (P.), « L'évaluation du risque sanitaire : une méthodologie dans la tourmente », *Bulletin de veille scientifique de l'Anses*, n° 20, Mars 2013, p. 58-60.

<sup>334</sup> GATIGNOL (C.) et ETIENNE (J.-C.), *op. cit.*, p. 84 ; BARBIER (G.), *op. cit.*, p. 77 et s.

<sup>335</sup> CHAKROUN (R.) et FAIDI (F.), « La multi-exposition aux pesticides : étude de la cytotoxicité et nouvelles approches analytiques », *Bulletin de veille scientifique de l'Anses*, n° 21, Juillet 2013, notamment conclusion générale p. 29.

<sup>336</sup> Commission européenne, *Les effets combinés des produits chimiques – Mélanges chimiques*, Communication de la Commission au Conseil, COM(2012) 252 final, p. 8 ; DAB (W.), *Santé et environnement*, *op. cit.*, p. 75 ; AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 25 et s. ; HERMITTE (M.-A.), « Santé, environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste », in PRIEUR (M.) et LAMBRECHTS (C.), (dir.), *Les hommes et l'environnement – Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, Frison-Roche, Paris, 1998, p. 27.

<sup>337</sup> Commission européenne, *Les effets combinés des produits chimiques – Mélanges chimiques*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 10.

l'environnement<sup>339</sup>. Toutefois, la toxicité de mélanges de substances ayant un mode d'action différent ne peut pas être écartée avec certitude, surtout pour l'environnement<sup>340</sup>. En cas d'insuffisance ou de manque d'informations sur le mode d'action des substances et sur la relation dose-effet, les effets du mélange de substances sont évalués en posant l'hypothèse d'un « *cumul des doses/concentrations* », ce qui permet de garantir un niveau de protection plus élevé<sup>341</sup>.

L'ANSES a donc lancé, depuis 2009, un programme de recherche appelé PERICLES qui s'intéresse à l'exposition des français aux pesticides *via* leur alimentation. Ce programme a pour objet d'identifier les principaux mélanges de pesticides auxquels la population française est exposée, ainsi que les effets toxiques associés. L'interprétation, particulièrement complexe, des données collectées est en cours et a pour but de « *contribuer à de possibles évolutions futures de la réglementation* »<sup>342</sup>.

**62. Des interactions intrinsèques au produit phytopharmaceutique non prises en compte sur le long terme.** Avant d'étudier la façon dont la réglementation prend en compte l'« effet cocktail » qui résulte de l'interaction entre un produit phytopharmaceutique et d'autres substances et produits, il convient de vérifier ce qu'il en est des interactions entre les différents composants d'un même produit phytopharmaceutique.

En vertu du règlement n° 1107/2009, « *l'interaction entre la substance active, les phytoprotecteurs, les synergistes et les coformulants doit être prise en compte lors de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques* »<sup>343</sup>. Cette disposition constitue une avancée dans la mesure où elle n'était pas explicitement prévue par la directive 91/414/CEE qui s'appliquait précédemment. Cependant, si les règlements n° 544/2011 et n° 283/2013 exigent que soient évalués les effets chroniques ou à long terme d'une exposition à une substance active, une telle évaluation n'est pas requise pour le produit phytopharmaceutique composé de cette substance et d'autres composants. Les règlements n° 545/2011 et n° 284/2013 ne prévoient ainsi que des études de toxicité aiguë, c'est-à-dire immédiate, pour évaluer la toxicité d'un produit phytopharmaceutique pour l'homme. En matière d'écotoxicité, des études de toxicité chronique ou à long terme sont exigées, mais pour certaines espèces

---

<sup>339</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>340</sup> *Ibid.*

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>342</sup> Site Internet de l'ANSES : <http://www.anses.fr/fr/content/les-contaminants-chimiques-de-l%E2%80%99alimentation>, page consultée le 4 octobre 2013.

<sup>343</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 29, point 6.



seulement.

Ce manquement est d'ailleurs relevé par l'ANSES dans son avis sur l'étude publiée par le Professeur Séralini démontrant l'apparition de tumeurs chez des souris exposées à un mélange d'OGM et du produit phytopharmaceutique Roundup<sup>344</sup>. Pour justifier ce manquement, l'ANSES explique qu'exiger des études de toxicité à long terme pour les produits phytopharmaceutiques « *entraînerait une multiplication des essais sur vertébrés, dont il est actuellement considéré qu'ils doivent être limités au strict nécessaire* »<sup>345</sup>.

**63. La réduction des essais sur les vertébrés mise en cause.** Il est vrai qu'en application de la directive 86/609/CEE<sup>346</sup>, les demandeurs d'une autorisation sont tenus de réduire les essais sur les animaux vertébrés. Leur demande doit donc justifier les « *mesures prises pour éviter les essais sur les animaux et une répétition des essais et des études sur les vertébrés* »<sup>347</sup>. Cette obligation n'est pas propre aux évaluations des produits phytopharmaceutiques. Elle s'applique aussi aux évaluations conduites sur les substances actives, phytoprotecteurs et synergistes<sup>348</sup>. En outre, les demandeurs et titulaires d'autorisations de pesticides doivent également « *tout mettre en œuvre pour veiller à partager les essais et études impliquant l'utilisation d'animaux vertébrés* »<sup>349</sup>. Compte tenu des enjeux financiers à la clé, il est probable que cette disposition, du reste non assortie de sanctions, soit peu suivie par les industriels phytopharmaceutiques. Il est tout autant à craindre que les demandeurs se retranchent derrière l'obligation de réduire les essais pour ne pas fournir les essais à long terme sur les vertébrés lorsqu'ils sont requis.

En outre, dans la mesure où ce sont les produits phytopharmaceutiques et non leurs composants qui sont, *in fine*, utilisés, ne serait-il pas plus logique d'exiger une évaluation à long terme des produits finis plutôt que de leurs composants ? Cette question souligne les limites de l'actuelle procédure d'autorisation de mise sur le marché en deux étapes. En effet, ne plus exiger d'évaluation à long terme des substances actives reviendrait à supprimer l'étape d'approbation des substances actives. Elle serait remplacée par une procédure unique

---

<sup>344</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à l'analyse de l'étude de Séralini et al. (2012) « Long term toxicity of a ROUNDUP herbicide and a ROUNDUP-tolerant genetically modified maize »*, *op. cit.*, p. 10 et 26.

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>346</sup> Directive 86/609/CEE du Conseil du 24 novembre 1986 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, *JOCE* L 358 du 18 décembre 1986.

<sup>347</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 33, paragraphe 3, point c).

<sup>348</sup> *Ibid.*, Article 8, paragraphe 1, point d).

<sup>349</sup> *Ibid.*, Article 62.

d'autorisation du produit phytopharmaceutique, centralisée au niveau de l'Union européenne. Une telle procédure serait sans doute tout à la fois plus rapide, plus efficace, moins consommatrice d'essais et moins coûteuse. Pourtant, une telle solution risque fort de ne pas être acceptée, tant les Etats membres et les professionnels intéressés restent soucieux de conserver leurs prérogatives.

## **Paragraphe II. Un début d'évaluation des mélanges de produits**

**64.** Loin de faire l'impasse sur le sujet de l'« effet cocktail », l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques prévoit des dispositions générales d'évaluation de cet effet. La correcte mise en œuvre de ces dispositions est toutefois compromise par les connaissances du moment, qui restent limitées (B). Des dispositions spécifiques sont également fixées pour les mélanges prévus par le demandeur d'une autorisation. Cependant, ces dispositions présentent des lacunes (A).

### ***A. Une évaluation lacunaire des mélanges prévus***

**65. L'obligation d'évaluer les mélanges prévus par le demandeur.** L'actuel droit des produits phytopharmaceutiques de l'Union européenne n'est pas complètement muet sur le sujet de l'« effet cocktail ». Le règlement n° 545/2011 demande en effet que soient évalués les mélanges prévus par le demandeur. Ces mélanges peuvent être constitués par le produit phytopharmaceutique soumis à la demande d'autorisation d'une part, et un ou plusieurs adjuvants ou encore d'autres produits phytopharmaceutiques d'autre part. Doit plus particulièrement être évaluée la compatibilité physique, chimique, biologique le cas échéant, des mélanges prévus<sup>350</sup>. L'étiquette du produit doit alors décrire « *le résultat escompté du mélange* »<sup>351</sup>. La toxicité du mélange pour les végétaux ou produits végétaux cibles doit être évaluée ainsi que, si besoin, la toxicité aiguë pour l'homme<sup>352</sup>. Enfin, l'exposition de l'opérateur au mélange doit faire l'objet d'une évaluation<sup>353</sup>. Les règlements n° 284/2013<sup>354</sup> et

---

<sup>350</sup> Règlement (UE) n° 545/2011 *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 2.9, et Partie B, point 2.8.

<sup>351</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, point 6.2., et Partie B, point 6.2.

<sup>352</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, point 6.5., et Partie B, point 6.5.

<sup>353</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, points 7.1.7. et 7.2.1.1., et Partie B, point 7.5.

<sup>354</sup> Règlement (UE) n° 284/2013 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOUE L 93 du 3 avril 2013, Annexe, Partie A, point 2.9., point 6.2., point 6.4.1. et point 7.1.8., et Partie B, point 2.8.1., point 6.2., point 6.5. et point 7.5.

n° 546/2011<sup>355</sup> reprennent ces dispositions. Le règlement n° 284/2013 précise en outre l'obligation d'évaluation de l'exposition au mélange de produits lorsque l'étiquette mentionne l'utilisation d'un tel mélange. Ainsi, doivent en particulier être pris en compte les « *effets cumulés et synergiques* » du mélange<sup>356</sup>, pour les opérateurs, mais aussi pour les personnes présentes, les résidents et les travailleurs<sup>357</sup>.

**66. Des lacunes persistantes.** Ces dispositions appellent plusieurs remarques. Premièrement, l'évaluation de la toxicité aiguë du mélange n'est pas systématique, loin s'en faut. L'opportunité d'une telle évaluation doit ainsi faire l'objet d'un examen « *au cas par cas avec les autorités nationales compétentes compte tenu des résultats des études de toxicité aiguë relatives aux différents produits phytopharmaceutiques et des propriétés toxicologiques des substances actives, de la possibilité d'exposition à la combinaison de produits concernés, notamment pour les groupes vulnérables, et des informations disponibles ou de l'expérience pratiques concernant ces produits ou des produits similaires* »<sup>358</sup>.

Deuxièmement, les évaluations prévues ont pour principal but de vérifier que le mélange aura bien les effets phytopharmaceutiques attendus, tout en s'assurant que la manipulation de ce mélange ne sera pas dangereuse pour l'opérateur ainsi que les autres personnes exposées au moment de l'application. Les règlements n° 545/2011, n° 284/2013 et n° 546/2011 envisagent donc les mélanges en termes d'efficacité et de toxicité au seul moment de l'application. De fait, ils passent sous silence l'éventuelle toxicité pour l'homme et l'animal résultant d'une exposition environnementale ou alimentaire, ainsi que la toxicité pour l'environnement.

Troisièmement enfin, les règlements n° 545/2011 et n° 284/2013 ne s'intéressent qu'aux mélanges de produits phytopharmaceutiques prévus par le demandeur de l'autorisation. Or, il n'est pas rare que les agriculteurs réalisent d'autres mélanges de produits. En outre, une fois utilisé, un pesticide va se retrouver dans l'environnement sous forme de résidus qui vont venir rejoindre les autres résidus des pesticides précédemment utilisés. Certains résidus de pesticides, et même certains pesticides, sont en effet très rémanents, ce qui signifie qu'ils persistent longtemps dans l'environnement avant d'être complètement dégradés. Enfin, ces

---

<sup>355</sup> Règlement (UE) n° 546/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, JOUE L 155 du 11 juin 2011, Annexe, Partie I, B. Evaluation, points 2.1.5., 2.2.3. et 2.7.3., puis C. Processus décisionnel, points 2.1.5., 2.2.7. et 2.7.3., puis Partie II, B. Evaluation, points 2.2.2.4. et 2.4.6., puis C. Processus décisionnel, points 2.4.1.5. et 2.4.2.7.

<sup>356</sup> Règlement (UE) n° 284/2013, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 7.2.

<sup>357</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, points 7.2.1.1., 7.2.2.1. et 7.2.3.1. respectivement.

<sup>358</sup> *Ibid.*, Annexe, Partie A, point 7.1.8., voir aussi Partie B, point 7.5. ; règlement (UE) n° 545/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 7.1.7., et Partie B, point 7.5.

résidus peuvent également interagir avec toutes les autres substances naturellement présentes dans l'environnement et les substances, chimiques en particulier, rejetées par l'homme.

**67. Des évaluations non exigées.** Au surplus, il peut arriver que l'administration autorise, malgré tout, l'utilisation de mélanges non évalués. Par arrêté du 10 août 2012, le préfet de la région Martinique a ainsi autorisé des producteurs de bananes à pulvériser quatre produits phytopharmaceutiques<sup>359</sup> en association avec un adjuvant, le Banole, alors que l'évaluation de ce dernier n'était pas achevée. Si bien que cet arrêté a été en partie suspendu par le tribunal administratif de Fort-de-France, au motif que l'adjuvant Banole « *n'a pas encore fait l'objet, pour le cas où il est mélangé à des substances actives, de l'évaluation spécifique des risques liés à la pulvérisation aérienne prescrite par l'article 9, 2, b) de la directive 2009/128/CE* »<sup>360</sup>. Aux conditions générales d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, des adjuvants et de leurs mélanges, fixées par le règlement n° 1107/2009, s'ajoutent en effet, en l'espèce, les obligations particulières de la directive 2009/128/CE en matière de pulvérisation aérienne. Cette directive, qui pose le principe de l'interdiction de la pulvérisation aérienne, l'autorise toutefois « *par dérogation* », et « *sous réserve* », notamment, que « *les pesticides utilisés [soient] expressément approuvés pour la pulvérisation aérienne par l'Etat membre à la suite d'une évaluation spécifique des risques liés à la pulvérisation aérienne* »<sup>361</sup>.

Au-delà des dispositions d'évaluation spécifiques pour les mélanges prévus par le demandeur d'une autorisation, l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques prévoit des dispositions générales pour l'évaluation de l'« effet cocktail », qui se heurtent cependant aux lacunes scientifiques du moment.

## ***B. Des dispositions générales compromises par des connaissances limitées***

**68. Une obligation de prendre en compte les effets cumulés et synergiques connus.** Les règlements n° 1107/2009 et n° 396/2005 prévoient une disposition générale qui élargit le champ d'application de l'évaluation des effets des mélanges de produits. Pour

---

<sup>359</sup> A savoir le Gardian, le Sico, le Tilt 250 et le Bion 50WG.

<sup>360</sup> Tribunal administratif de Fort-de-France, Requête n° 1200855 présentée par l'Association médicale pour la sauvegarde de l'environnement et de la Santé-Martinique (AMSE), Ordonnance du 5 octobre 2012 ; commentaires de BIAGINI-GIRARD (S.), « Il faut sauver la banane ! (et le Banole ?) », *Environnement et Développement durable*, Décembre 2012, Commentaire n° 86, p. 67 et s.

<sup>361</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 9, paragraphe 2, point b). La pulvérisation aérienne est étudiée ci-après, paragraphe n° 298 et s.

déterminer si les produits phytopharmaceutiques et leurs résidus n'ont pas d'effet nocif pour la santé de l'homme et des animaux, il doit ainsi être tenu compte « *des effets cumulés et synergiques connus lorsque les méthodes d'évaluation scientifiques de ces effets, acceptés par l'Autorité, sont disponibles* »<sup>362</sup>.

En outre, en ce qui concerne la fixation d'une limite maximale de résidus de pesticide, le règlement n° 396/2005 précise que la Commission doit prendre en considération « *la présence éventuelle de résidus de pesticides provenant de sources autres que les utilisations phytopharmaceutiques actuelles de substances actives, ainsi que de leurs effets cumulés et synergiques connus, lorsque les méthodes d'évaluation de ces effets existent* »<sup>363</sup>. Cette disposition signifie que la fixation d'une limite maximale de résidus d'un produit phytopharmaceutique doit tenir compte de l'éventuelle utilisation de la substance active dont il est composé pour un autre usage, par exemple médicamenteux.

**69. Une évaluation limitée par les connaissances actuelles.** Là encore, quelques remarques s'imposent. Tout d'abord, il n'est tenu compte que « *des effets cumulés et synergiques* », et non de tous les effets que peuvent avoir les mélanges de substances et produits. Il est vrai, cependant, que ces effets sont considérés comme les plus dangereux. De surcroît, ces règlements s'en remettent, comme pour l'évaluation des effets de perturbation endocrinienne, à l'adoption de méthodes d'évaluation. Le règlement n° 396/2005 souligne même combien il importe d'élaborer « *une méthodologie permettant de tenir compte des effets cumulatifs et synergiques* »<sup>364</sup>. Dans un avis rendu en juin 2013, l'EFSA a ainsi mis au point une méthode d'évaluation de l'« effet cocktail » dû à plusieurs pesticides, fondée sur le regroupement des pesticides présentant les mêmes effets toxicologiques sur un organe ou un système donné, que leur mode d'action soit ou non similaire<sup>365</sup>. Deux groupes de pesticides ont ainsi été constitués : un premier groupe de pesticides reconnus comme étant toxiques pour la thyroïde, et un second groupe de pesticides toxiques pour le système nerveux central. L'EFSA indique en outre que cette méthode d'évaluation des risques cumulés « *sera progressivement introduite dans la réglementation de l'utilisation des pesticides dans l'Union*

---

<sup>362</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 4, paragraphe 2, point a), et paragraphe 3, point b).

<sup>363</sup> Règlement (CE) n° 396/2005, *op. cit.*, Article 14, paragraphe 2, point b).

<sup>364</sup> *Ibid.*, considérant n° 5.

<sup>365</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, Scientific opinion on the identification of pesticides to be included in cumulative assessment groups on the basis of their toxicological profile, EFSA panel on plant protection products and their residues (PPR), EFSA Journal 2013 ; 11(7) : 3293, 19 juin 2013, 131p.

européenne »<sup>366</sup>. L'EFSA publie régulièrement différents documents sur le sujet<sup>367</sup>. Si les travaux de l'EFSA méritent d'être soulignés, ils n'en restent pas moins parcellaires et nécessitent d'être encore poursuivis pour pouvoir évaluer les effets de tous les mélanges. Au surplus, le règlement n° 1107/2009 ne prévoit la prise en compte des effets cumulés et synergiques que pour l'évaluation des risques pour la santé de l'homme et des animaux, pas pour l'évaluation des risques environnementaux. Or, les risques liés à l'« effet cocktail » sont considérés comme encore plus importants pour l'environnement que pour l'homme. Ces risques environnementaux dus à l'effet cocktail sont donc complètement ignorés par le règlement.

Pour finir, les règlements prévoient uniquement la prise en compte des effets cumulés et synergiques « connus ». Pourtant, les connaissances restent pour l'instant très limitées dans ce domaine. Le règlement n° 396/2005 ne parle, en outre, que des effets cumulés et synergiques dus à des résidus de pesticides ou pesticides, et non à d'autres substances pouvant interagir avec ces résidus de pesticides.

**70. Des combinaisons et interactions illimitées.** Il en ressort que les règlements susvisés ne prennent en compte que partiellement l'évaluation de l'« effet cocktail », limitée aux connaissances du moment. La remarque concerne d'ailleurs l'ensemble de la législation de l'Union européenne qui ne prévoit pour l'instant pas « *d'évaluation globale et intégrée des effets cumulés de différentes substances chimiques qui tiennent compte des diverses voies d'exposition* »<sup>368</sup>. Il est vrai que le nombre de combinaisons des différents pesticides, de leurs résidus et des autres substances et produits présents dans l'environnement peut être qualifiée d'« astronomique », d'où la quasi impossibilité d'évaluer les effets de toutes ces combinaisons, en particulier pour l'environnement<sup>369</sup>. A ce constat s'ajoute le fait que le nombre de substances chimiques auxquelles l'homme et l'environnement sont exposés ne cesse d'augmenter. Ainsi, au cours du vingtième siècle, un peu plus de cent mille substances

---

<sup>366</sup> EFSA, « L'EFSA présente une méthodologie d'évaluation cumulative par groupes de pesticides », Actualité, 12 juillet 2013, Article disponible à l'adresse <http://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/130712.htm>, page consultée le 10 octobre 2013.

<sup>367</sup> Pour plus d'informations, cf. page consacrée aux pesticides sur le site de l'EFSA : <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/pesticides.htm>, page consultée le 13 janvier 2014.

<sup>368</sup> Commission européenne, Les effets combinés des produits chimiques – Mélanges chimiques, *op. cit.*, p. 9.

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 6 et 8 ; Commission des Communautés européennes, *The impact assessment of the thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Commission staff working paper accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Community action to achieve a sustainable use of pesticides, SEC(2006) 894, 12 juillet 2006, p. 6 ; AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 94.

chimiques de synthèse ont été mises sur le marché<sup>370</sup>, et un millier de substances sont nouvellement mises sur le marché chaque année, ce qui compromet « *pour des questions de temps et d'argent* » leur évaluation individuelle<sup>371</sup>, et *a fortiori* l'évaluation des mélanges de ces substances.

Comme pour les incertitudes préalablement relatées, les études épidémiologiques peuvent venir au secours de la toxicologie. Cependant, ces études épidémiologiques n'étudient, elles non plus, pas suffisamment l'« effet cocktail »<sup>372</sup>.

Pourtant, l'impossibilité scientifique d'évaluer l'effet cocktail de façon exhaustive ne saurait justifier l'absence de prise en compte de ce problème, comme l'affirment certains auteurs<sup>373</sup>.

**71. Conclusion du chapitre I.** Il ressort de l'ensemble de ces développements que l'évaluation des risques pour la santé et l'environnement liés aux produits phytopharmaceutiques et à leurs composants est confrontée à de nombreuses incertitudes. Celles liées à l'évaluation des substances et produits ayant des effets perturbateurs endocriniens, plus généralement les incertitudes liées aux « faibles doses », peuvent même être qualifiées d'irréductibles. En effet, un modèle toxicologique unique ne peut être établi pour ces substances qui réagissent très différemment les unes des autres, en plus de réagir différemment du modèle toxicologique traditionnel qui veut que les effets soient proportionnels à la dose de substance. Il en est de même pour l'évaluation de l'« effet cocktail ». La combinaison des substances et produits chimiques rejetés dans l'environnement, ainsi que des substances naturellement présentes dans l'environnement, est telle qu'il devient presque impossible d'évaluer les effets de toutes les interactions.

Ces incertitudes amènent à remettre en question la fiabilité de l'évaluation des risques préalable à la mise sur le marché des pesticides. Le principe même de cette évaluation pose également question, dans la mesure où cette évaluation ne peut refléter parfaitement la

---

<sup>370</sup> JOUZEL (J.-N.) et LASCOUMES (P.), « Le règlement REACH : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, n° 33, 2011, p. 192, voir aussi note de bas de page n° 7 p. 192 : « Dans l'ensemble des 100 000 substances en circulation, on considère que seuls 3 % ont été sérieusement évalués, que pour 11 % les données sont incomplètes, pour 65 % elles sont minimales et absentes pour 21 % ».

<sup>371</sup> DAB (W.), *Santé et environnement*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>372</sup> Commission des Communautés européennes, *The impact assessment of the thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Commission staff working paper accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Community action to achieve a sustainable use of pesticides, SEC(2006) 894, 12 juillet 2006, p. 6.

<sup>373</sup> GUEGUEN (L.), *op. cit.*, p. 2.

réalité<sup>374</sup>. Il en est d'ailleurs ainsi de toutes les évaluations des risques préalables à l'autorisation de produits, et même d'activités humaines<sup>375</sup>. Si la nocivité d'un produit ou d'une activité peut être prouvée à l'aide d'un seul cas, l'innocuité de ce produit ou de cette activité est quasiment impossible à démontrer<sup>376</sup>.

Or, face à ces incertitudes scientifiques, le droit qui encadre la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques reste pour ainsi dire impuissant. Telle est sa posture lorsqu'il s'en remet, par exemple, à l'adoption de méthodes scientifiques officielles pour évaluer les effets de perturbation endocrinienne, tout en interdisant les substances et produits ayant de tels effets. Dans ces cas là, le droit des produits phytopharmaceutiques, comme l'ensemble du droit de l'environnement, peine « *à camoufler l'incertitude scientifique qui reste encore prédominante dans les sciences de la nature et de la vie en dépit des progrès de la connaissance* »<sup>377</sup>. Comme tous les domaines liés aux sciences, le droit des pesticides ne parvient pas à offrir des « *critères valides de décision politique* »<sup>378</sup>, tout du moins pas dans tous les cas. Loin du « *souci de prévisibilité, d'efficacité et de cohérence* »<sup>379</sup> qui doit théoriquement la guider, la procédure d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques traduit, en réalité, une certaine insécurité juridique. Il s'ensuit que les décisions d'autorisation des substances et produits phytopharmaceutiques risquent de se voir instrumentalisées par les sciences, leurs incertitudes et l'exploitation faite de ces incertitudes<sup>380</sup>. Or, certains sociologues dénoncent le phénomène qui consiste, pour des grandes entreprises, à financer des travaux scientifiques destinés, non pas à réduire l'incertitude mais à en produire, afin de « *retarder l'établissement de preuves scientifiques qui peuvent s'avérer contraignantes pour leurs activités* »<sup>381</sup>.

Les incertitudes scientifiques qui résultent de l'évaluation toxicologique des produits

---

<sup>374</sup> HERMITTE (M.-A.), « Santé, environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste », in PRIEUR (M.) et LAMBRECHTS (C.), (dir.), *Les hommes et l'environnement – Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, Frison-Roche, Paris, 1998, p. 41-42.

<sup>375</sup> *Ibid.*

<sup>376</sup> DUPUY (J.-P.), *Pour un catastrophisme éclairé – Quand l'impossible est certain*, op. cit., p. 89-90 et 135.

<sup>377</sup> PRIEUR (M.), « Introduction – Incertitude juridique, incertitude scientifique et protection de l'environnement », in *Incertain juridique, Incertain scientifique*, Presses Universitaires de Limoges, Les Cahiers du CRIDEAU, Actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau », Limoges, 5 avril 2000, p. 15.

<sup>378</sup> LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir – environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994, p. 301.

<sup>379</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, op. cit., considérant n° 12 et 25.

<sup>380</sup> L'instrumentalisation du droit de l'environnement par les sciences est dénoncé par une partie de la doctrine, par exemple : OST (F.), *La nature hors la loi – L'écologie à l'épreuve du droit*, op. cit., p. 17 ; MARTIN (G. J.), « La "vérité" scientifique à l'épreuve du droit – L'exemple du droit de l'environnement », in SUEUR (J.-J.), (dir.), *Le vrai, le faux, le juste*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 15-25.

<sup>381</sup> JOLY (P.-B.), « De quoi discutent les sociologues des controverses ? », *INRA Magazine*, n° 23, Décembre 2012, p. 9.



phytopharmaceutiques et de leurs composants peuvent toutefois être réduites par les observations de terrain et leur traitement épidémiologique. Tout du moins en partie puisque les études épidémiologiques ont du mal à garantir le lien de causalité entre une substance isolée et un effet néfaste observé. En outre, ces études épidémiologiques n'interviennent qu'une fois le produit déjà mis sur le marché et utilisé. L'obligation faite aux agences en charge de la vérification de l'évaluation des risques, de prendre en compte tous les avis scientifiques, y compris les avis minoritaires, doit également permettre de mieux cerner les incertitudes scientifiques. Elle est un gage d'indépendance, tout comme d'autres obligations procédurales et institutionnelles. Malgré tout, cette indépendance ne peut être parfaite.

## Chapitre II. Les limites intrinsèques de l'indépendance de l'expertise

**72. La nécessité d'une évaluation indépendante.** Qu'il soit question de protéger la santé de l'homme, de l'animal ou l'environnement, une grande partie de la doctrine s'accorde sur le fait que les mesures de gestion des risques doivent reposer sur une évaluation scientifique de ces risques, évaluation qui doit être indépendante, y compris vis-à-vis du décideur public<sup>382</sup>. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) affirme, quant à lui, que les avis scientifiques relatifs à l'évaluation des risques pour la santé de l'homme « *doivent, dans l'intérêt des consommateurs et de l'industrie, être fondés sur les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence* »<sup>383</sup>.

**73. L'indépendance vis-à-vis de la gestion des risques.** Concernant plus particulièrement l'indépendance de l'évaluation des risques vis-à-vis de l'étape de gestion des risques, cette idée est née des travaux du *National Research Council* américain publiés en 1983 dans un ouvrage communément appelé *Red book*<sup>384</sup>. L'indépendance vis-à-vis du décideur public assure en effet la production à ce dernier d'une évaluation scientifique complète et rigoureuse. De cette façon, l'autorité publique peut prendre sa décision en connaissance de cause, « *car avant de choisir, il faut savoir* »<sup>385</sup>. Ce qui ne signifie bien évidemment pas que le décideur public soit tenu de suivre l'avis scientifique rendu par l'expert, comme le rappelle à plusieurs reprises la jurisprudence, en particulier dans le domaine qui nous intéresse de l'octroi des autorisations de produits phytopharmaceutiques<sup>386</sup> et de leurs composants<sup>387</sup>. Mais, dans la mesure où le décideur n'est le plus souvent pas un

---

<sup>382</sup> NAIM-GESBERT (E.), *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 2011, p. 113 ; DAB (W.), *Santé et environnement*, *op. cit.*, p. 121 ; NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 61 ; ASCHIERI (A.) et GRZEGRZULKA (O.), *op. cit.*, p. 24.

<sup>383</sup> TPICE, Arrêt du 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health SA c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-13/99, n° 159 ; TPICE, Arrêt du 11 septembre 2002, *Alpharma Inc. c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. T-70/99, n° 172.

<sup>384</sup> National Research Council, *Risk assessment in the federal government : managing the process*, National academy press, Washington D.C., 1983, 192p. Voir aussi : DAB (W.) et SALOMON (D.), *op. cit.*, p. 104-105 ; VERGRIETTE (B.), « L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'Anses », *Hermès*, n° 64, 2012, p. 96.

<sup>385</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>386</sup> Cf. par exemple Conseil d'Etat, Requêtes jointes n° 206687 présentée par la société Rustica Prograin Génétique S.A. et autres, et n° 207303 présentée par la société Bayer, 29 décembre 1999 ; Conseil d'Etat, Requête n° 336647 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, 3 octobre 2011.

<sup>387</sup> Cf. par exemple CJUE, Arrêt du 22 décembre 2010, *Gowan Comercio Internacional e Serviços Lda c. Ministero della Salute*, Aff. C-77/09, n° 60 ; TPIUE, Arrêt du 9 septembre 2011, *Dow AgroSciences Ltd c. Commission européenne*, Aff. T-475/07, n° 87.

scientifique, il doit faire précéder les mesures de gestion d'une évaluation scientifique la plus fiable possible. Par ailleurs, le scientifique n'étant lui-même ni un juriste ni un politiste, il n'est pas plus en capacité de prendre une décision de gestion des risques que le décideur n'est en mesure de réaliser une évaluation scientifique. C'est pourquoi évaluation et gestion des risques, qui sont deux missions distinctes, doivent clairement être séparées.

**74. Un principe ancré dans le droit alimentaire.** En droit alimentaire de l'Union européenne, le principe de séparation des étapes d'évaluation et de gestion des risques est très clairement affirmé. En réaction aux crises sanitaires des années quatre-vingt-dix, ce droit est centré sur la méthodologie de l'analyse des risques<sup>388</sup> qui consiste notamment à faire précéder toute mesure de gestion des risques d'une évaluation des risques « *fondée sur les preuves scientifiques disponibles et [...] menée de manière indépendante, objective et transparente* »<sup>389</sup>. Le Livre vert, qui a précédé l'adoption du règlement n° 178/2002, précise même que la législation alimentaire doit reposer, entre autres principes généraux, sur « *la séparation entre les responsabilités législatives et celles pour la consultation scientifique* »<sup>390</sup>. Le livre blanc qui l'a suivi rappelle pareillement « *la nécessité généralement reconnue de séparer fonctionnellement l'évaluation et la gestion des risques* »<sup>391</sup>. En conséquence, l'Autorité européenne de sécurité des aliments doit être indépendante, non seulement des intérêts industriels, mais aussi des intérêts politiques<sup>392</sup>.

La nécessité de faire reposer les mesures de gestion des risques sur une évaluation scientifique préalable, menée de façon indépendante vis-à-vis du gestionnaire est d'ailleurs un principe internationalement reconnu par le Codex Alimentarius. Le manuel de procédure du Codex indique ainsi : « *Il doit exister une séparation fonctionnelle entre l'évaluation des risques et la gestion des risques, afin de garantir l'intégrité scientifique de l'évaluation des risques, d'éviter la confusion concernant les fonctions que doivent remplir les responsables de l'évaluation des risques et de la gestion des risques et d'atténuer tout conflit d'intérêts* »<sup>393</sup>. A propos de l'indépendance de l'expertise vis-à-vis des autres intérêts, il peut être lu, dans le

---

<sup>388</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 29.

<sup>389</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 6 et considérants n° 16, 17 et 18.

<sup>390</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission - Santé des consommateurs et sûreté alimentaire*, COM(97) 183 final, 30 avril 1997, p. 4.

<sup>391</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre Blanc sur la sécurité alimentaire*, COM(1999) 719 final, 12 janvier 2000, p. 16, n° 29.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 18, n° 38.

<sup>393</sup> Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure*, 21<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 116, point 9 ; ce point a été ajouté dès la 14<sup>ème</sup> édition du Manuel de procédure du Codex Alimentarius (p. 124, n° 9), rédigée après la 27<sup>ème</sup> session de la Commission du Codex Alimentarius qui s'est déroulée du 28 juin au 3 juillet 2004.

manuel de procédure du Codex Alimentarius, que « [l]es experts chargés de l'évaluation des risques doivent être choisis de manière transparente en fonction de leur compétence, de leur expérience et de leur indépendance vis-à-vis des intérêts en jeu »<sup>394</sup>.

En ce qui concerne le droit des produits phytopharmaceutiques, la séparation entre d'une part, l'étape et les personnes en charge de l'évaluation des risques et, d'autre part, l'étape et les personnes en charge de la gestion des risques, est désormais clairement affirmée. La réalité semble toutefois bien plus nuancée, ce que vient confirmer la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>395</sup> dernièrement adoptée (Section I). Il en va d'ailleurs de même pour la séparation de l'évaluation des risques vis-à-vis des intérêts privés. La multiplication, dans l'encadrement du fonctionnement de l'EFSA et de l'ANSES, des dispositions destinées à garantir cette indépendance, a du mal à cacher la difficulté de la tâche (Section II).

### ***Section I. Evaluation et gestion des risques : une séparation en trompe l'œil***

**75.** Depuis le début de l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, la séparation des étapes d'évaluation et de gestion des risques, et des personnes en charge de ces missions, s'est progressivement améliorée jusqu'à être marquée au niveau des institutions (Paragraphe I). La réalité s'avère plus confuse au niveau français (Paragraphe II).

#### **Paragraphe I. Une séparation progressivement gagnée**

**76.** En France, comme au niveau de l'Union européenne, l'évaluation des risques et de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, initialement réalisée par le décideur public, est désormais confiée à des entités distinctes de ce décideur. L'Autorité européenne de sécurité des aliments, institution en charge de l'évaluation des risques alimentaires au niveau de l'Union européenne, assure ainsi l'évaluation des composants des produits phytopharmaceutiques (A). En France, l'évaluation des produits phytopharmaceutiques formulés a été rattachée, à l'issue d'un long processus, à l'Agence

---

<sup>394</sup> Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure*, 21<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 116, point 9 ; ce point a été ajouté dès la 14<sup>ème</sup> édition du Manuel de procédure du Codex Alimentarius (p. 124, n° 9), rédigée après la 27<sup>ème</sup> session de la Commission du Codex Alimentarius qui s'est déroulée du 28 juin au 3 juillet 2004.

<sup>395</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* du 14 octobre 2014.

française de sécurité sanitaire des aliments, devenue ensuite Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (B).

### ***A. L'institutionnalisation d'une évaluation communautaire préalable***

77. Initialement facultative, et réalisée par un comité scientifique placé auprès de la Commission européenne (I), l'évaluation des composants des produits phytopharmaceutiques s'est systématisée et a été confiée à l'EFSA, autorité scientifique indépendante de la Commission (II).

### **I. Une évaluation optionnelle, chapeautée par la Commission**

78. **Une évaluation confiée au comité scientifique des plantes.** Avant que l'article 62 du règlement n° 178/2002 confie l'évaluation des risques alimentaires à l'Autorité européenne de sécurité des aliments, cette évaluation était réalisée par l'ensemble des comités scientifiques placés auprès de la Commission européenne. Concernant les produits phytopharmaceutiques, le comité scientifique des plantes assurait jusqu'alors l'évaluation des risques et de l'efficacité liés aux composants de ces produits<sup>396</sup>. La Commission n'était toutefois pas tenue de consulter ce comité dans la mesure où la directive 91/414/CEE ne prévoyait pas de telle consultation. Il était en revanche prévu que la Commission européenne sollicite l'avis du comité phytosanitaire permanent<sup>397</sup>, constitué de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission<sup>398</sup>. De fait, n'étant pas constitué d'experts scientifiques, le comité phytosanitaire permanent ne remplissait pas une mission d'évaluation scientifique des risques et de l'efficacité liés aux composants des pesticides. Son but était en revanche d'assurer « *une coopération étroite entre les Etats membres et la Commission* » dans le domaine phytosanitaire<sup>399</sup>, notamment pour la décision d'approbation d'une substance active<sup>400</sup>. Autrement dit, le comité phytosanitaire permanent remplissait une mission de gestion des risques, l'évaluation des risques étant assurée par le comité

---

<sup>396</sup> Décision 97/579/CE de la Commission du 23 juillet 1997 instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, *JOCE* L 237 du 28 août 1997, Article 1.

<sup>397</sup> Directive 91/414/CEE, *op. cit.*, Articles 6 et 19.

<sup>398</sup> Décision 76/894/CEE du Conseil du 23 novembre 1976 portant institution d'un comité phytosanitaire permanent, *JOCE* L 340 du 9 décembre 1976, Article 1.

<sup>399</sup> *Ibid.*, considérant n° 1.

<sup>400</sup> Directive 91/414/CEE, *op. cit.*, Article 6.

scientifique des plantes, tout du moins lorsque la Commission estimait nécessaire de consulter ce dernier comité.

#### **79. Une évaluation anciennement confiée au comité scientifique des pesticides.**

Avant la mise en place, par la décision n° 97/579/CE, du comité scientifique des plantes, la mission d'évaluation des composants des pesticides était remplie par le comité scientifique des pesticides. Composé de scientifiques nommés par la Commission, ce comité était consulté selon les besoins de cette dernière, notamment sur les « *questions concernant l'efficacité des pesticides et leur innocuité pour les végétaux, pour l'homme et les animaux et pour l'environnement* »<sup>401</sup>. Le comité scientifique des pesticides avait donc un statut similaire à celui du comité scientifique des plantes qui l'a remplacé, puisque la Commission n'était pas tenue de le consulter<sup>402</sup>. Ce système de consultation facultative était somme toute logique, dans la mesure où le droit communautaire des pesticides se limitait alors à la directive 76/895/CEE relative à la fixation de limites maximales de résidus de pesticides sur et dans les fruits et légumes. En d'autres termes, la procédure systématique d'autorisation et donc d'évaluation des substances actives et des pesticides, préalablement à leur mise sur le marché, n'était pas encore prévue.

Dès lors que la directive 91/414/CEE a imposé l'évaluation et l'autorisation préalable des pesticides et des substances actives qui les composent, le caractère facultatif de la consultation du comité scientifique, des pesticides puis des plantes, est devenu plus discutable.

## **II. Une évaluation systématique et indépendante**

**80. L'EFSA en charge de l'évaluation.** La consultation des comités scientifiques s'est progressivement systématisée, en particulier suite aux crises sanitaires des années quatre-vingt-dix<sup>403</sup>, sans pour autant être inscrite dans les textes. Le règlement n° 1107/2009 a clarifié la situation en imposant une évaluation systématique des risques et de l'efficacité des pesticides et de leurs composants selon des critères définis. Cette évaluation est, de surcroît, réalisée, depuis le règlement n° 178/2002, par l'EFSA. L'EFSA est une autorité distincte de la

---

<sup>401</sup> Décision 78/436/CEE de la Commission du 21 avril 1978 instituant un comité scientifique des pesticides, JOCE L 124 du 12 mai 1978, Article 4 et article 2, paragraphe 1.

<sup>402</sup> *Ibid.*, Article 2, paragraphe 1 : « *Le comité peut être consulté par la Commission* ».

<sup>403</sup> Commission des Communautés européennes, *Santé des consommateurs et sûreté alimentaire*, Communication de la Commission, COM(97) 183 final, 30 avril 1997, p. 4 et p. 10 et s.

Commission européenne, dotée de la personnalité juridique<sup>404</sup>, et regroupe des experts scientifiques entièrement consacrés à l'évaluation scientifique des risques alimentaires. Les missions du comité scientifique des plantes rattaché à la Commission ont ainsi été transférées à l'EFSA. Celles du comité phytosanitaire permanent, en revanche, ont été attribuées au comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA), créé simultanément à l'EFSA par le règlement n° 178/2002<sup>405</sup>.

Le caractère indépendant de l'évaluation scientifique des risques et de l'efficacité des composants des pesticides est donc désormais doublement marqué. Sur le plan institutionnel, premièrement, l'évaluation est confiée à une entité clairement séparée de l'autorité décisionnaire. Deuxièmement, sur le plan procédural, l'évaluation n'est plus soumise au bon vouloir du décideur public. Comme l'indique le règlement n° 1107/2009, « *l'Autorité effectue une évaluation des risques, tandis que la Commission assume le rôle de la gestion des risques et prend la décision définitive concernant une substance active* »<sup>406</sup>.

**81. Des dispositions qui renforcent l'indépendance.** D'autres éléments viennent encore renforcer l'indépendance de l'expertise de l'Union européenne en matière de pesticides. L'EFSA peut ainsi produire des avis de sa propre initiative ou encore sur sollicitation du Parlement européen et des Etats membres<sup>407</sup>. Elle a en outre la possibilité de refuser ou modifier une demande d'avis scientifique dans plusieurs cas, à savoir, premièrement, « *lorsque des demandes différentes sont formulées sur des questions identiques* », deuxièmement, lorsque la demande n'est pas accompagnée d'informations générales expliquant la nature de la question scientifique devant être traitée ainsi que l'intérêt pour la Communauté, troisièmement, lorsque la demande « *n'est pas claire* », et quatrièmement enfin, lorsque l'EFSA a déjà rendu un avis sur la question et qu'il n'existe pas de nouveaux éléments scientifiques qui justifient son réexamen<sup>408</sup>.

**82. L'occasion de développer les solutions alternatives aux pesticides.** Dans la pratique, l'évaluation des composants des pesticides est confiée au « *groupe des produits phytopharmaceutiques et de leurs résidus* », séparé depuis 2006 du « *groupe de la santé des plantes* ». En conséquence, les institutions de l'Union européenne considèrent que la santé des

---

<sup>404</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 46.

<sup>405</sup> *Ibid.*, Article 62, paragraphe 2.

<sup>406</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 12.

<sup>407</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, considérant n° 47, Article 29, paragraphe 1.

<sup>408</sup> *Ibid.*, Article 29, paragraphes 4 et 5.

plantes et les risques alimentaires associés dépassent la seule problématique de l'emploi de produits phytopharmaceutiques et nécessite, de fait, une expertise à part entière<sup>409</sup>. Cette scission, qui permet le développement d'une véritable évaluation de l'ensemble des solutions de lutte contre les organismes nuisibles aux plantes, témoigne sans doute de l'intérêt croissant des institutions de l'Union européenne pour ces solutions alternatives aux pesticides.

De la même façon que l'évaluation des composants d'un produit phytopharmaceutique a été confiée à une institution en charge de l'expertise, séparée de l'autorité gestionnaire, l'évaluation des pesticides a finalement été attribuée, en France, à une agence indépendante.

### ***B. Le long processus de rattachement à l'AFSSA de l'évaluation phytopharmaceutique***

83. L'évaluation française des produits phytopharmaceutiques est actuellement réalisée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. L'article 70 de la loi d'orientation agricole de 2006 dispose ainsi : « *L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est également chargée de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, des adjuvants, des matières fertilisantes et des supports de culture* »<sup>410</sup>. L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ayant fusionné en 2010 avec l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) pour former l'ANSES<sup>411</sup>, c'est désormais cette dernière agence qui a en charge l'évaluation des pesticides.

Cependant, le rattachement à l'AFSSA, puis l'ANSES, de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques n'a pas toujours été une évidence, loin s'en faut. Si le principe d'une évaluation préalable des produits phytopharmaceutiques est ancien (I), plusieurs dizaines d'années ont été nécessaires pour que cette évaluation soit exclusivement confiée à des experts scientifiques (II), puis rattachée à une agence autonome vis-à-vis du pouvoir décisionnaire (III).

---

<sup>409</sup> Règlement (CE) n° 575/2006 de la Commission du 7 avril 2006 modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le nombre et la dénomination des groupes scientifiques permanents de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, *JOUE* L 100 du 8 avril 2006, notamment considérants n° 1 et 2.

<sup>410</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 5 du 6 janvier 2006, Article 70, paragraphe I.

<sup>411</sup> Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *JORF* du 8 janvier 2010, Article 1.



## I. La mise en place d'une évaluation préalable

**84. Une évaluation ancienne, non indépendante.** L'existence d'une entité en charge de l'évaluation des risques liés aux pesticides est ancienne puisqu'elle date de la loi du 2 novembre 1943. Cette loi a en effet créé un comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole chargé de l'examen des produits requis avant homologation et de la restitution d'un « *rapport comportant des propositions quant à la suite à donner à la demande d'homologation* »<sup>412</sup>. Cette loi a également créé une commission des produits antiparasitaires à usage agricole ayant un rôle général de conseil et de veille.

Le décret n° 74-682 remplace ensuite ce comité d'études et cette commission par trois entités, à savoir, une commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, une commission des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés et un comité d'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés<sup>413</sup>.

La commission d'étude de la toxicité était chargée « *d'examiner les risques de toxicité directe ou indirecte à l'égard de l'homme et des animaux* » et « *de donner, compte tenu de ces risques, son avis sur les conditions d'emploi desdits produits* »<sup>414</sup>. Elle remplissait donc une mission d'évaluation des risques. Selon le décret, elle était composée d'experts « *choisis, en raison de leur compétence, parmi des experts ayant ou non la qualité d'agent public* », nommés par le ministre chargé de l'agriculture<sup>415</sup>. En réalité, elle rassemblait, en plus des experts scientifiques, des représentants des différents ministères et professionnels concernés. Faisaient ainsi partie de cette commission des représentants des ministères chargés de l'agriculture, de la santé, de la qualité de vie et de l'industrie et de la recherche<sup>416</sup>.

La commission des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés avait pour mission de proposer au ministre chargé de l'agriculture toute modalité d'encadrement de l'utilisation des pesticides « *eu égard à leur degré d'efficacité et à leurs inconvénients de tous ordres, notamment, écologiques* »<sup>417</sup>. Elle avait également pour tâche de « *définir les*

---

<sup>412</sup> Loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, *JORF* du 4 novembre 1943, Articles 4 et 5 respectivement.

<sup>413</sup> Décret n° 74-682 du 1<sup>er</sup> août 1974 pris pour l'application de la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, *JORF* du 4 août 1974, Articles 1, 2, 3 et 4.

<sup>414</sup> *Ibid.*, Article 2.

<sup>415</sup> *Ibid.*

<sup>416</sup> Cf. Arrêté du 14 octobre 1974 fixant la composition de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, *JORF* du 27 octobre 1974.

<sup>417</sup> Décret n° 74-682, *op. cit.*, Article 3.

*méthodes de contrôle de la composition et de l'évaluation* » des pesticides<sup>418</sup>. Elle donnait enfin son avis ou formulait des recommandations le cas échéant<sup>419</sup>. Composée de « *représentants des services publics et des organismes professionnels concernés ainsi que des experts choisis en raison de leur compétence* », elle remplissait des missions situées à la frontière de l'évaluation et de la gestion des risques.

Le comité d'homologation avait, quant à lui, des missions qui relevaient plus clairement de la gestion des risques. Composé de représentants des ministres intéressés, nommés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, il était chargé de proposer à ce dernier la suite à donner aux demandes d'homologation, après examen de ces demandes<sup>420</sup>.

Réalisée par un ensemble d'experts scientifiques, de représentants de l'administration et de professionnels privés, l'évaluation des risques et de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques a dû se détacher progressivement des intérêts publics et privés concernés.

## **II. Vers une évaluation strictement scientifique**

**85. L'AFSSA en charge de l'évaluation des risques alimentaires liés aux pesticides.** A la suite des crises sanitaires du sang contaminé et de l'ESB qui ont notamment révélé le manque d'indépendance de l'expertise<sup>421</sup>, la loi n° 98-535, dite loi de veille sanitaire, est adoptée. Elle crée plusieurs agences sanitaires françaises et modifie les structures existantes. Elle prévoit en particulier le rattachement de l'évaluation des risques alimentaires liés aux produits phytosanitaires et antiparasitaires à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments en ces termes : « *Dans le but d'assurer la protection de la santé humaine, l'agence a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. Elle évalue les risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter*

---

<sup>418</sup> *Ibid.*

<sup>419</sup> *Ibid.*

<sup>420</sup> *Ibid.*, Article 4.

<sup>421</sup> HERMITTE (M.-A.), « La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques », in *Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Paris, 2007, p. 167 ; DAB (W.) et SALOMON (D.), *op. cit.*, p. 97-98.

*les aliments destinés à l'homme ou aux animaux, y compris ceux pouvant provenir [...] des produits phytosanitaires, [...] des produits antiparasitaires à usage agricole et assimilés »*<sup>422</sup>.

**86. La création d'une structure scientifique mixte.** Dans la mesure où l'évaluation des limites maximales de résidus de pesticides présents sur et dans les aliments constitue une partie de la mission d'évaluation des produits phytopharmaceutiques, cette loi aurait pu entraîner le rattachement à l'AFSSA de l'ensemble de la mission d'évaluation de ces produits. Ce n'est pourtant pas la voie qui a immédiatement été empruntée.

Cependant, consécutivement à l'adoption de la loi n° 98-535, il est à noter la présence, parmi les membres de la commission d'étude de la toxicité, des experts appartenant à une structure scientifique mixte créée conjointement par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et le ministère chargé de l'agriculture<sup>423</sup>. La création d'une telle structure peut sans doute être interprétée comme illustrant la volonté de renforcer le caractère scientifique de l'évaluation des risques. En réalité, elle répond avant tout à la surcharge de travail occasionnée par l'évaluation de l'ensemble des substances actives contenues dans des pesticides mis sur le marché avant l'entrée en vigueur de la directive 91/414/CEE<sup>424</sup>, comme le prévoit l'article 8, paragraphe 2 de cette directive<sup>425</sup>. De plus, cette structure reste, pour partie au moins, rattachée au ministère chargé de l'agriculture, le décideur en matière d'autorisation des pesticides.

**87. Une évaluation scientifique pourtant critiquée.** Il faut attendre l'arrêté du 27 juillet 2001 pour que les membres de la commission d'étude de la toxicité soient exclusivement des experts scientifiques. Les représentants des ministères sont alors relégués au statut de membres « *à titre consultatif* », tandis que les représentants des professionnels se trouvent totalement exclus de cette commission<sup>426</sup>.

Pourtant, la qualité de l'évaluation des risques rendue par cette commission d'étude de la

---

<sup>422</sup> Loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, *JORF* n° 151 du 2 juillet 1998, article 9.

<sup>423</sup> Cf. Arrêté du 21 juillet 1998 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, des matières fertilisantes et des supports de culture, *JORF* du 4 août 1998.

<sup>424</sup> SAUNIER (C.), *Rapport sur l'application de la loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale n° 2108, Sénat n° 185, Février 2005, p. 100-101.

<sup>425</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 30.

<sup>426</sup> Arrêté du 27 juillet 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, des matières fertilisantes et des supports de culture, *JORF* du 7 septembre 2001.

toxicité, telle que constituée à l'issue de l'arrêté du 27 juillet 2001, fait l'objet de critiques de la part du Conseil d'Etat. Ce dernier relève en effet que l'avis sur les risques liés au pesticide Gaucho, rendu par la commission d'étude de la toxicité le 18 décembre 2002, n'est pas conforme à la réglementation<sup>427</sup>. L'arrêté du 6 septembre 1994, qui transpose la directive 91/414/CEE, impose en effet d'apprécier la possibilité d'exposition des abeilles communes au produit phytopharmaceutique et, si cette possibilité est réelle, d'évaluer l'ampleur du risque à court et long terme auquel les abeilles communes pourraient être exposées<sup>428</sup>. Or, la commission d'étude de la toxicité n'a pas réalisé une telle évaluation des risques pour les abeilles exposées au Gaucho. L'autorisation du Gaucho ayant été délivrée par le ministère chargé de l'agriculture sur la base de cette évaluation des risques, jugée non conforme, le Conseil d'Etat sanctionne la décision de ce ministère de refuser le réexamen de la demande d'autorisation du pesticide en cause<sup>429</sup>. Outre les justifications réglementaires fournies par le ministère, d'ailleurs rejetées par le Conseil d'Etat, la société Bayer Cropscience, détentrice de l'autorisation du Gaucho, affirme alors que les méthodes d'évaluation des risques pour les abeilles sont régulièrement écartées par l'ensemble de la communauté scientifique européenne en raison de leur inadaptation à la pratique<sup>430</sup>. Ces raisons pratiques avancées par la firme phytopharmaceutique ont donc peut-être suffi au ministère pour qu'il n'exige pas l'évaluation des risques pour les abeilles, pourtant requise par la réglementation. En outre, un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) dénonce les pressions subies par de nombreux chercheurs travaillant sur l'évaluation des risques pour les abeilles liés à une exposition aux pesticides, pressions venant notamment des services du ministère chargé de l'agriculture en charge des autorisations de pesticides<sup>431</sup>. Il en ressort que ce manquement aux règles de l'évaluation des risques est sans doute lié à la « *proximité institutionnelle* »<sup>432</sup> de la commission d'étude de la toxicité avec le ministère chargé de l'agriculture, ou tout du moins il est permis de le suspecter.

Face à la polémique suscitée par le rôle joué par certains pesticides dans l'augmentation de la mortalité des abeilles, le ministère chargé de l'agriculture confie donc à un Comité

---

<sup>427</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 254637 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, 31 mars 2004.

<sup>428</sup> Arrêté du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques, *JORF* n° 297 du 23 décembre 1994, tel que modifié par l'arrêté du 27 mai 1998 modifiant l'arrêté du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques, *JORF* n° 137 du 16 juin 1998, Annexe III, B, point 2.5.2.3.

<sup>429</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 254637 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, 31 mars 2004.

<sup>430</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 254637 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, 31 mars 2004.

<sup>431</sup> SAUNIER (C.), *op. cit.*, p. 103.

<sup>432</sup> BILLET (P.), « La consolidation des contrôles sur les produits phytosanitaires à usage agricole », *Revue de Droit rural*, n° 340, Février 2006, Etude 13, n° 4.

scientifique et technique de l'étude multifactorielle des troubles des abeilles la mission de faire la lumière sur le sujet. Ce comité conclut en 2003, donc postérieurement à l'avis litigieux rendu par la commission d'étude de la toxicité, que « *l'enrobage de semences de tournesol Gaucho conduit à un risque significatif pour les abeilles de différents âges* », et que l'enrobage Gaucho de semences de maïs s'avère « *préoccupant dans le cadre de la consommation de pollen par les nourrices, ce qui pourrait entraîner une mortalité accrue de celles-ci et être un des éléments de l'explication de l'affaiblissement des populations d'abeilles encore observé malgré l'interdiction du Gaucho sur tournesol* »<sup>433</sup>. Contrairement à ce qu'affirmait la société Bayer au sujet de l'impossibilité pratique de réaliser une évaluation des risques pour les abeilles selon les méthodes prescrites, ce comité scientifique a donc bien réussi à conduire une telle évaluation. Au surplus, cette évaluation montre que le Gaucho présente des risques pour les abeilles.

**88. La mise en place d'un recrutement transparent.** Une autre mesure vient renforcer l'indépendance de la commission d'étude de la toxicité. Un appel à candidature est pour la première fois officiellement mis en place en 2004, afin de renouveler les experts de cette commission<sup>434</sup>. La sélection des candidatures reste toutefois rattachée, au moins en partie, au ministère chargé de l'agriculture puisqu'elle est réalisée « *par un jury composé d'experts et de représentants des structures évaluatrice et gestionnaire des risques liés à l'utilisation des intrants en agriculture* »<sup>435</sup>. La formule a de quoi étonner puisqu'elle montre que le gestionnaire des risques distingue bien les étapes d'évaluation et de gestion des risques. Pour autant, ce gestionnaire continue de se mêler de l'évaluation des risques, en intervenant en l'occurrence sur le choix de ses experts.

**89. Une véritable évaluation des risques environnementaux.** En 2005, la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, des matières fertilisantes et des supports de culture change de nom et devient la commission d'étude de la toxicité des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et des

---

<sup>433</sup> Comité scientifique et technique de l'étude multifactorielle des troubles des abeilles, *Imidaclopride utilisé en enrobage de semences (Gaucho) et troubles des abeilles*, Rapport final, 18 septembre 2003, p. 101.

<sup>434</sup> Avis aux experts scientifiques en vue du renouvellement de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole, des matières fertilisantes et des supports de culture, *JORF* n° 37 du 13 février 2004.

<sup>435</sup> *Ibid.*

produits assimilés, des matières fertilisantes et des supports de culture<sup>436</sup>. Cette commission a plus particulièrement pour mission « *d'examiner les risques de la toxicité directe ou indirecte à l'égard de l'homme et des animaux, ainsi que les dangers que peut présenter la dispersion dans l'environnement* » des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture, et de donner « *compte tenu de ces risques, son avis sur les conditions d'emploi desdits produits* »<sup>437</sup>. En conséquence, la prise en compte des effets nocifs pour l'environnement fait l'objet d'une véritable évaluation, confiée, qui plus est, à la commission d'étude de la toxicité, en charge de l'évaluation des risques, alors qu'elle incombait jusque-là à l'autre commission.

### III. L'AFSSA en charge de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques

**90. Une agence autonome.** C'est après plus de sept années et une nouvelle loi que l'évaluation des risques et de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques est finalement entièrement confiée à l'AFSSA. L'article 70 de la loi d'orientation agricole de 2006 met ainsi fin à une « *véritable lacune* »<sup>438</sup>, en séparant sur le plan institutionnel les étapes d'évaluation et de gestion des risques en matière phytosanitaire, sans changer pour autant le contenu de cette évaluation comme le rappelle le ministère chargé de l'agriculture<sup>439</sup>. Il n'en reste pas moins que le statut d'agence a son importance. Ainsi, même si ce statut n'est pas encore juridiquement défini, le Conseil d'Etat lui reconnaît une double caractéristique. D'une part, les agences sont autonomes vis-à-vis du pouvoir exécutif<sup>440</sup>. D'autre part, elles exercent une « *responsabilité qualifiée de "structurante" dans la mise en œuvre d'une politique nationale* », et non une simple mission d'opérateur de services<sup>441</sup>.

Concernant la seconde caractéristique, il est vrai que l'AFSSA, et maintenant l'ANSES, exerce seule, pour le compte de l'Etat, la mission d'expertise dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Elle occupe donc une responsabilité « structurante » dans ce domaine.

---

<sup>436</sup> Décret n° 2005-1716 du 28 décembre 2005 relatif à diverses commissions administratives placées auprès du ministre chargé de l'agriculture et modifiant le code rural, *JORF* n° 303 du 30 décembre 2005, Article 5, paragraphe VII.

<sup>437</sup> Décret n° 2003-768 du 1<sup>er</sup> août 2003 relatif à la partie réglementaire du livre II du code rural, *JORF* n° 181 du 7 août 2003, Annexe qui crée notamment l'article R253-2 du code rural.

<sup>438</sup> SAUNIER (C.), *op. cit.*, p. 99.

<sup>439</sup> Projet de loi d'orientation agricole présenté au nom de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, par M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité, n° 2341, Mis en distribution le 24 mai 2005 ; réponse du ministère de l'agriculture et de la pêche, *JO Sénat* du 30 novembre 2006, p. 3002, à la question écrite n° 24511, *JO Sénat* du 28 septembre 2006, p. 2467.

<sup>440</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Etude annuelle adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 5 juillet 2012, La documentation Française, Paris, 2012, p. 57.

<sup>441</sup> *Ibid.*

Au sujet de la première caractéristique, l'AFSSA et l'ANSES sont placées sous tutelle de plusieurs ministres, à savoir ceux chargés de l'agriculture, de la consommation et de la santé pour l'AFSSA<sup>442</sup>, auxquels il faut ajouter les ministres chargés de l'environnement et du travail pour l'ANSES<sup>443</sup>. Ces agences ne sont donc pas sous l'autorité hiérarchique des ministres concernées, si bien que les avis et décisions qu'elles rendent ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès des ministres en question<sup>444</sup>. Une jurisprudence constante du Conseil d'Etat considère en outre que, dans la mesure où les agences françaises sont majoritairement dotées de la personnalité morale, elles sont libérées de l'autorité hiérarchique exercée par le gouvernement sur l'administration en vertu de l'article 20 de la Constitution française<sup>445</sup>. Par ailleurs, il est à noter que le Conseil d'Etat préfère parler d'autonomie et non d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, dans la mesure, notamment, où le dirigeant des agences françaises est nommé par le pouvoir exécutif et donc révocable par ce pouvoir<sup>446</sup>. A ce sujet, la Cour des comptes propose que le directeur de l'ANSES soit nommé pour un mandat de cinq ans non renouvelable et non révocable<sup>447</sup>. Cette proposition n'est toutefois pas suivie par le gouvernement<sup>448</sup>. Le fait que les agences de sécurité sanitaire ne soient pas juridiquement indépendantes du pouvoir exécutif ne les empêche toutefois pas de rendre une expertise indépendante.

Les modes de saisine de l'ANSES contribuent également à garantir son autonomie vis-à-vis du gouvernement. Ce dernier n'est en effet pas le seul à pouvoir saisir l'ANSES. Les autres établissements publics de l'Etat, les organismes représentés à son conseil d'administration,

---

<sup>442</sup> Loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, *JORF* n° 151 du 2 juillet 1998, Article 9.

<sup>443</sup> Décret n° 2010-719 du 28 juin 2010 relatif à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *JORF* du 30 juin 2010, Article 1, créant l'article R1313-1 du CSP.

<sup>444</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 67 et 68.

<sup>445</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, *op. cit.*, p. 47 ; selon l'article 20 de la Constitution française, le gouvernement « dispose de l'administration ».

<sup>446</sup> *Ibid*, p. 48.

<sup>447</sup> Lettre du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre sur le contrôle de l'ANSES, 1<sup>er</sup> août 2013.

<sup>448</sup> Lettre du Premier ministre au Premier président de la Cour des comptes en réponse au référé n° 67227 du 1<sup>er</sup> août 2013 sur le contrôle de l'ANSES, 4 octobre 2013.

certaines associations<sup>449</sup> et l'ANSES elle-même ont aussi la possibilité de saisir cette agence<sup>450</sup>.

**91. Des risques sanitaires et environnementaux évalués simultanément.** Pour finir, la fusion en 2010 de l'AFSSA avec l'AFSSET donne à l'évaluation des risques dus aux produits phytopharmaceutiques une dimension plus globale, cette fusion étant parfois prônée dès 2005<sup>451</sup>. L'expertise dépasse ainsi la seule évaluation des risques liés à une exposition de l'homme aux résidus de pesticides présents dans l'alimentation, pour englober aussi les risques liés à une exposition environnementale, ainsi que ceux encourus par les agriculteurs et travailleurs agricoles.

Progressivement gagnée, en France comme au niveau de l'Union européenne, la séparation de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants vis-à-vis de la décision d'autorisation est, dans les faits, moins nette qu'il n'y paraît, tout du moins au niveau français.

## **Paragraphe II. Une pratique française plus ambiguë**

**92.** L'évaluation effectivement réalisée par l'ANSES dépasse parfois le simple cadre de l'évaluation des risques et de l'efficacité posé par les textes, pour empiéter sur la nature des missions dévolues à l'autorité en charge de la délivrance des autorisations (A). La toute dernière loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt confie en outre à l'ANSES cette mission de délivrance des autorisations. Ce faisant, elle revient sur la séparation institutionnelle des étapes et acteurs en charge de l'évaluation et de la gestion des risques (B).

---

<sup>449</sup> A savoir les associations de défense des consommateurs et de protection de l'environnement agréées, les associations qui ont une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des maladies agréées, les associations d'aide aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles représentées au conseil d'administration du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

<sup>450</sup> Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *JORF* du 8 janvier 2010, Article 2, paragraphe I, créant l'article L1313-3 du code de la santé publique.

<sup>451</sup> SAUNIER (C.), *op. cit.*, p. 108.



## ***A. Une séparation parfois floue sur le plan substantiel***

**93. L'évaluation du rapport bénéfice/risque réalisée par l'AFSSA.** Séparée de l'étape et des personnes en charge de la gestion des risques, exclusivement confiée à des experts scientifiques et rendue obligatoire, l'évaluation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques et à leurs composants est devenue une étape à part entière de la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques. Elle se trouve, de fait, détachée des autres considérations, notamment socio-économiques, prises en compte par le décideur public. Pourtant, à y regarder de plus près, il n'est pas si évident que cette évaluation soit si hermétique à ces autres considérations.

Le décret attribuant à l'AFSSA la mission d'évaluer les risques liés aux produits phytopharmaceutiques dispose ainsi que, en plus de cette évaluation des risques et de l'évaluation de l'efficacité, l'AFSSA a en charge « *[u]ne synthèse de ces évaluations assortie de recommandations portant notamment sur leurs conditions d'emploi* »<sup>452</sup>.

A la lecture d'une publication de l'AFSSA, il ressort que cette agence interprète la mission de « *synthèse* » des évaluations qui lui est confiée comme une « *synthèse bénéfice/risque* »<sup>453</sup>. La doctrine écrit de même que « *l'évaluation se traduit au final par une analyse coûts/bénéfices qui met en balance les risques inhérents aux produits phytosanitaires avec l'intérêt agronomique qu'ils présentent* »<sup>454</sup>.

**94. Une évaluation du rapport bénéfice/risque pourtant dédiée au gestionnaire.** Pourtant, la réglementation de l'Union européenne ne fait intervenir ce rapport bénéfice/risque qu'à partir du processus décisionnel, c'est-à-dire au stade de la gestion des risques. Les principes uniformes d'autorisation des produits phytopharmaceutiques indiquent ainsi que « *lorsqu'il n'est pas totalement satisfait à une ou plusieurs exigences spécifiques du processus décisionnel [...], l'autorisation n'est accordée que si les avantages offerts par l'utilisation du produit phytopharmaceutique dans les conditions proposées l'emportent sur ses effets nocifs possibles* »<sup>455</sup>.

---

<sup>452</sup> Décret n° 2006-1177 du 22 septembre 2006 relatif à l'évaluation par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture, *JORF* du 23 septembre 2006, Article 5 modifiant l'article R253-3 du code rural.

<sup>453</sup> Agence française de sécurité sanitaire des aliments, *à-propos - La lettre d'information de l'AFSSA*, Septembre 2006, p. 2.

<sup>454</sup> DOUSSAN (I.), « Pesticides à usage agricole ou produits phytopharmaceutiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4095, 25 mai 2009, n° 63.

<sup>455</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I, C. Processus décisionnel, point 1.8.a), et Partie II, C. Processus décisionnel, point 1.8., non souligné dans l'original.

Il est également explicitement question de rapport bénéfice/risque lors de la mise en œuvre du principe de substitution. L'évaluation comparative que doit alors réaliser l'Etat membre pour décider d'autoriser ou non un pesticide contenant une substance dont on envisage la substitution a pour objet de mettre « *en balance les risques et les bénéfices* »<sup>456</sup>. L'annexe IV, qui explicite cette mise en balance, précise notamment que la solution de remplacement ne doit pas présenter d'inconvénients économiques ou pratiques notables ou significatifs pour l'utilisateur, inconvénients définis comme « *une atteinte quantifiable importante aux pratiques de travail ou aux activités commerciales entraînant l'incapacité de conserver un contrôle suffisant de l'organisme cible* »<sup>457</sup>.

**95. D'autres considérations mobilisées.** Il en découle que la mise en balance des bénéfices et des risques présentés par les produits phytopharmaceutiques, prévue par la réglementation de l'Union européenne au seul stade de la décision d'autorisation, fait intervenir des considérations socio-économiques. Le règlement n° 1107/2009 précise d'ailleurs que le règlement d'approbation d'une substance active, d'un phytoprotecteur ou d'un synergiste tient compte, en plus du rapport d'examen rendu par l'EFSA, « *d'autres facteurs légitimes* »<sup>458</sup>. Non définis par le règlement n° 1107/2009, ces « autres facteurs légitimes » sont décrits par le règlement n° 178/2002 par une liste d'exemples, qui comprend « *des facteurs sociétaux, économiques, traditionnels, éthiques et environnementaux, ainsi que la faisabilité des contrôles* »<sup>459</sup>.

Cette mobilisation, par le décideur public, d'autres considérations que les résultats de l'évaluation des risques et de l'efficacité n'est bien évidemment pas contestée, bien au contraire. Comme le rappelle un avocat général de la Cour, au sujet de la contestation de la décision d'approbation sous conditions de la substance active phytopharmaceutique fénarimol, « *[l]'appréciation portant sur l'acceptabilité des risques révélés par l'analyse* » à laquelle se livre le décideur public, en l'occurrence la Commission européenne, « *implique nécessairement des choix de nature politique et sociale, qui appartiennent à la Commission* »<sup>460</sup>. La prise en compte de considérations autres que celles qui résultent de l'évaluation réglementaire des risques et de l'efficacité est cependant plus discutable si elle

---

<sup>456</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 50, paragraphe 1.

<sup>457</sup> *Ibid.*, Annexe IV, paragraphes 1 et 3.

<sup>458</sup> *Ibid.*, Article 13, paragraphe 2.

<sup>459</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, considérant n° 19 ; la prise en compte de ces « autres facteurs légitimes » par l'autorité en charge de l'autorisation est développée plus loin, paragraphe n° 195.

<sup>460</sup> Conclusions de l'avocat général Niilo Jääskinen présentées le 15 juillet 2010, dans l'affaire *Gowan Comercio International e Serviços L<sup>da</sup> c. Ministero della Salute*, Aff. C-77/09, n° 71.

est réalisée par l'ANSES, à l'occasion de la synthèse bénéfice/risque et des recommandations qu'elle formule à l'attention du ministère. Il paraît en effet délicat d'opérer une synthèse bénéfice/risque, donc une mise en balance des bénéfices et des risques, sans faire intervenir d'autres considérations que les résultats bruts issus de l'évaluation des risques et de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants. La différence entre d'une part, un rapport bénéfice/risque, et d'autre part, une analyse coût/bénéfice telle que mise en œuvre par les économistes est loin d'aller de soi.

**96. Un risque de confusion.** Par ailleurs, l'ANSES développe depuis quelques temps sa propre expertise socio-économique. Le volet interne de cette expertise s'appuie sur une unité risques et société et un groupe d'experts en sociologie, économie et droit créé en novembre 2012<sup>461</sup>. L'ANSES met notamment en place des expertises collectives pluridisciplinaires sur les sujets « *particulièrement complexes et controversés comme [...] les perturbateurs endocriniens, les pesticides* »<sup>462</sup>. Cette ouverture de l'expertise scientifique aux sciences humaines et sociales, en amenant « *les différents protagonistes à s'interroger sur la nature et la finalité de leurs contributions* », se donne ainsi pour but « *d'éclairer au mieux les pouvoirs publics* »<sup>463</sup>. Cet objectif est, de toute évidence, louable. Cependant, il peut laisser craindre une confusion des rôles, un certain flou entre ce qui relève de l'évaluation des risques et de l'efficacité *stricto sensu* et ce qui relève de l'évaluation socio-économique. Ces deux types d'évaluation, ainsi que la synthèse de l'ensemble des informations qui en résultent, nécessitent en effet d'être clairement séparés. Sans quoi les experts en charge de l'évaluation des risques et de l'efficacité risquent de construire leur évaluation en fonction des catégories et besoins socio-économiques, et non en fonction des catégories et besoins de leur discipline, toxicologique en particulier. Or, une évaluation ainsi conduite peut compliquer l'expression des contre-pouvoirs et contre-expertises<sup>464</sup>. Sans compter que l'évaluation des risques peut se trouver « *faussé[e]* » afin de « *privilégier les intérêts économiques sur la protection sanitaire* », comme ce fut le cas par exemple dans l'affaire du sang contaminé ou celle du

---

<sup>461</sup> Cf. Site Internet de l'ANSES, page sur « Les sciences sociales à l'ANSES », disponible à l'adresse : <http://www.anses.fr/fr/content/les-sciences-sociales-%C3%A0-l%E2%80%99anses>, page consultée le 25 octobre 2013.

<sup>462</sup> VERGRIETTE (B.), « L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'Anses », *Hermès*, n° 64, 2012, p. 98.

<sup>463</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>464</sup> LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir – environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994, p. 308.

pesticide chlordécone<sup>465</sup>. Ce pesticide a ainsi massivement été utilisé pendant des dizaines d'années pour traiter les bananeraies des Antilles françaises, en dépit d'évaluations tendant à montrer qu'il avait des effets perturbateurs endocriniens et des effets cancérogènes.

De plus, le ministère chargé de l'agriculture développe lui-même sa propre expertise socio-économique, d'où un risque de doublon et surtout de compétition avec l'expertise socio-économique réalisée par l'ANSES<sup>466</sup>. C'est pourquoi il nous semble préférable de bien séparer, premièrement, l'évaluation des risques et de l'efficacité phytopharmaceutiques, deuxièmement, l'évaluation des facteurs socio-économiques<sup>467</sup>, et troisièmement enfin, la prise en considération des résultats de l'ensemble de ces évaluations, comme le propose une partie de la doctrine<sup>468</sup>.

**97. Une évaluation socio-économique clairement distinguée par le droit.** Le droit français des produits phytopharmaceutiques a d'ailleurs furtivement prévu la réalisation d'une évaluation socio-économique, en plus de l'évaluation des risques et de l'efficacité déjà réalisée par l'ANSES. La loi n° 2010-788 disposait ainsi que les mesures d'interdiction, de restriction ou les prescriptions particulières relatives aux produits phytopharmaceutiques prises par l'autorité administrative dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, interviennent « *après avis de l'Anses, et évaluation des effets socio-économiques et environnementaux d'une telle mesure* »<sup>469</sup>. A travers cette disposition, la loi portant engagement national pour l'environnement dissocie bien l'évaluation des risques et de l'efficacité réalisée par l'ANSES, de l'évaluation socio-économique. Elle isole également l'évaluation des effets environnementaux, de peur sans doute que ces effets ne soient pris en compte ni dans l'évaluation des risques, ni dans l'évaluation des effets socio-économiques, même entendue au sens large. Abrogée par l'ordonnance n° 2011-840<sup>470</sup>, cette disposition

---

<sup>465</sup> DAB (W.), « Faut-il séparer l'évaluation et la gestion des risques ? », *Le Monde*, Blog de William Dab « Des risques et des hommes – Incertitudes et démocratie », 2 février 2014, Article disponible à l'adresse : <http://securitesanitaire.blog.lemonde.fr/2014/02/02/faut-il-separer-levaluation-et-la-gestion-des-risques/>, page consultée le 22 avril 2014.

<sup>466</sup> DAB (W.) et SALOMON (D.), *op. cit.*, p. 109-110 ; Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, *op. cit.*, Paris, 2012, p. 116.

<sup>467</sup> Conseil national de l'alimentation, *Propositions du CNA pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires*, n° 50, 1<sup>er</sup> février 2005, p. 4.

<sup>468</sup> COLLART DUTTILLEUL (F.) et LORVELLEC (L.), « Principe de précaution et responsabilité dans le secteur alimentaire », in LORVELLEC (L.), (dir.), *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, Paris, 2002, p. 488.

<sup>469</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010, Article 95, paragraphe I, modifiant l'article L253-3 du code rural.

<sup>470</sup> Ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques,

aura eu une durée de vie trop courte pour que ses effets puissent être observés. Il est vrai qu'elle n'était pas conforme au droit de l'Union européenne qui ne prévoit pas explicitement d'évaluation des effets socio-économiques et environnementaux dans ces cas particuliers<sup>471</sup>. Selon l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009, « *d'autres facteurs légitimes* » doivent toutefois être pris en compte par la Commission au moment de l'adoption du règlement d'approbation des substances<sup>472</sup>. Il n'est cependant pas précisé si cette prise en compte doit être précédée d'une évaluation de ces « *autres facteurs légitimes* ». Les difficultés de séparation des fonctions d'évaluation et de gestion des risques ne se limitent pas au plan substantiel. Elles touchent également les institutions.

## ***B. Une séparation institutionnelle balayée***

**98. La publication des AMM confiée à l'ANSES.** La mise en œuvre de l'obligation de publicité des autorisations de mise sur le marché accordées par le ministère chargé de l'agriculture est confiée, depuis le décret n° 2012-755, à l'ANSES<sup>473</sup>. Cette disposition est pour le moins étonnante, dans la mesure où les autorisations de mise sur le marché sont accordées par le ministère chargé de l'agriculture, et non l'ANSES. Certes, l'article 57 du règlement n° 1107/2009, qui impose l'accès électronique du public aux décisions d'autorisation, attribue cette obligation aux Etats membres, sans autre précision sur l'entité en charge de l'obligation en question. Il n'en demeure pas moins qu'il aurait sans doute été plus logique d'attribuer ce rôle à l'autorité qui délivre les autorisations, plutôt qu'à celle qui évalue les risques et l'efficacité. C'était d'ailleurs le ministère chargé de l'agriculture qui assurait cette mission avant le décret n° 2012-755, à travers la base de données e-phy<sup>474</sup>. Non mise à jour pendant un temps, cette base de données continue pourtant de fonctionner et fait donc désormais doublon avec celle mise en place par l'ANSES<sup>475</sup> depuis le décret de 2012. De fait, la page d'accueil de chacune de ces bases de données renvoie à l'autre base de données.

---

JORF n° 163 du 16 juillet 2011, Article 1 modifiant le chapitre III du titre V du livre II du code rural, et notamment l'article L253-3.

<sup>471</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009 *op. cit.*, Articles 29, 44, 69 et 71.

<sup>472</sup> Sur la prise en compte d'« *autres facteurs légitimes* », voir plus loin, paragraphe n° 195 et s.

<sup>473</sup> Décret n° 2012-755 du 9 mai 2012 relatif à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, JORF du 10 mai 2012, Article 1.

<sup>474</sup> Base de données disponible à l'adresse : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>, page consultée le 28 octobre 2013.

<sup>475</sup> Base de données disponible à l'adresse : <http://www.anses.fr/fr/content/registre-des-d%C3%A9cisions-du-minist%C3%A8re-en-charge-de-l'agriculture-relatives-aux-produits>, page consultée le 28 octobre 2013.

**99. Vers la délivrance des AMM par l'ANSES.** Cette disposition aurait pu rester anecdotique si elle n'avait pas été suivie d'une proposition de rattachement à l'ANSES de la mission de délivrance des autorisations des pesticides, dans le cadre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>476</sup>. Ce projet de loi vient d'ailleurs d'être adopté, après discussion au Parlement<sup>477</sup>.

Ce rattachement ne fera toutefois qu'aligner la mise en œuvre de la procédure d'autorisation des pesticides sur celles des médicaments à usage humain et des médicaments vétérinaires. C'est d'ailleurs ainsi que la proposition est motivée<sup>478</sup>. Depuis sa création, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)<sup>479</sup>, devenue par la suite Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSMPS)<sup>480</sup>, délivre en effet les autorisations des médicaments pour le compte de l'Etat<sup>481</sup>. Le même rôle est dévolu à l'Agence nationale du médicament vétérinaire<sup>482</sup>, rattachée à l'AFSSA au moment de sa création<sup>483</sup>, et donc maintenant à l'ANSES.

Même si, dès sa création, l'AFSSA n'était pas dotée des mêmes pouvoirs de police sanitaire que ceux attribués à l'AFSSAPS, les sénateurs à l'origine de la proposition de loi ne la considéraient pas comme « *un simple instrument d'évaluation des risques liés aux aliments* », mais comme une agence qui « *participe aussi bel et bien à la gestion du risque* »<sup>484</sup>. Il est vrai que les mesures de gestion des risques sanitaires des aliments sont prises au vu des avis scientifiques rendus par l'AFSSA. Ce faisant, cette agence participe effectivement à la mission de gestion du risque. Il n'en reste pas moins que cette agence est classée parmi les « *agences d'expertise* » par le Conseil d'Etat, qui classe en revanche l'ANSMPS parmi les « *agences de police et de contrôle* »<sup>485</sup>. Il se trouve en effet qu'en plus d'évaluer les risques liés aux médicaments et délivrer les autorisations de ces médicaments, l'ANSMPS contrôle le

---

<sup>476</sup> Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté au nom de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, par M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 1548, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, Article 22.

<sup>477</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* du 14 octobre 2014.

<sup>478</sup> Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté au nom de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, par M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 1548, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, Exposé des motifs.

<sup>479</sup> Loi n° 98-535, *op. cit.*, Article 6.

<sup>480</sup> Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2011, Article 5.

<sup>481</sup> Loi n° 98-535 *op. cit.*, Article 6.

<sup>482</sup> Loi n° 94-114 du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture, *JORF* n° 35 du 11 février 1994, Article 1.

<sup>483</sup> Loi n° 98-535 *op. cit.*, Article 9.

<sup>484</sup> HURIET (C.), Renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, Rapport de la commission des affaires sociales du Sénat, n° 413, 1996/1997.

<sup>485</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, *op. cit.*, p. 43-44.

respect effectif des conditions d'octroi de ces autorisations.

De surcroît, la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques ne doit pas nécessairement être institutionnelle. Comme il a été dit précédemment<sup>486</sup>, le Codex Alimentarius parle de séparation « *fonctionnelle* » entre l'évaluation et la gestion des risques<sup>487</sup>. De fait, la séparation fonctionnelle peut être reproduite au sein même de l'ANSES, en confiant l'évaluation des risques et de l'efficacité à des personnes et services différents de ceux en charge de la délivrance des autorisations de produits phytopharmaceutiques. Ce faisant, la séparation fonctionnelle autrefois opérée au sein du ministère chargé de l'agriculture entre la commission d'étude de la toxicité d'une part, et le comité d'homologation d'autre part, serait transposée au sein même de l'ANSES. Au demeurant, les directives énoncées par la FAO et l'OMS concernant le processus d'homologation des produits phytopharmaceutiques n'imposent même pas cette séparation fonctionnelle entre l'évaluation des risques et de l'efficacité de ces produits et la décision d'autoriser ou non ces produits<sup>488</sup>. Il est ainsi indiqué que les experts en charge de l'évaluation scientifique et technique des produits phytopharmaceutiques « *peuvent appartenir au personnel de l'autorité compétente ou provenir des milieux universitaires ou d'institutions de recherche* »<sup>489</sup>. Les directives précisent toutefois qu'il « *conviendra de s'assurer que ces experts sont véritablement indépendants et qu'il n'existe aucun conflit d'intérêt eu égard aux données qu'ils doivent évaluer et que le dossier est traité de la manière la plus confidentielle* »<sup>490</sup>. Ce rattachement à l'ANSES de la mission de délivrance des autorisations de pesticides peut aussi être vu comme une illustration du mouvement général de la « *Nouvelle gestion publique* »<sup>491</sup>. Ce mouvement consiste ainsi à dissocier les tâches d'élaboration des politiques publiques, qui restent du domaine de l'Etat, de celles de mise en œuvre de ces politiques<sup>492</sup>. Le rôle de l'ANSES dépasse toutefois déjà la simple mise en œuvre de l'expertise en matière sanitaire puisque lui est également reconnu la faculté de proposer aux autorités compétentes « *toute mesure de nature à préserver la santé publique* »<sup>493</sup>. Ce faisant, elle participe, même

---

<sup>486</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 74.

<sup>487</sup> Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure*, 21<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 116, point 9 ; ce point a été ajouté dès la 14<sup>ème</sup> édition du Manuel de procédure du Codex Alimentarius (p. 124, n° 9), rédigée après la 27<sup>ème</sup> session de la Commission du Codex Alimentarius qui s'est déroulée du 28 juin au 3 juillet 2004.

<sup>488</sup> FAO-OMS, Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides – Directives pour l'homologation des pesticides, Avril 2010, p. 17.

<sup>489</sup> *Ibid.*

<sup>490</sup> *Ibid.*

<sup>491</sup> Mouvement décrit par le Conseil d'Etat dans le rapport précité, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, par exemple p. 80 et s.

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> Article L1313-1 du CSP.

partiellement, à la conception des politiques publiques dans le domaine sanitaire. Un partage strict des tâches de conception et mise en œuvre des politiques publiques entre les agences et l'administration est d'ailleurs, selon le Conseil d'Etat, non seulement « *illusoire* », mais aussi non souhaitable<sup>494</sup>. A condition toutefois « *d'éviter la confusion des rôles, conduisant l'agence et l'Etat à s'occuper conjointement mais concurremment de conception et de mise en œuvre* »<sup>495</sup>.

Un tel rattachement aura enfin pour conséquence de supprimer tout recours hiérarchique auprès du ministre de l'agriculture en cas de désaccord sur une décision d'autorisation ou de refus d'autorisation d'un pesticide. Il met donc l'Etat à l'abri des interventions des différentes parties prenantes, ce qui, selon le Conseil d'Etat, peut être souhaitable dans les domaines où la décision publique doit reposer sur une évaluation scientifique<sup>496</sup>. Au surplus, le ministère chargé de l'agriculture a, certes, en charge la protection de la santé des consommateurs de denrées agroalimentaires, mais aussi, et même avant tout, le développement des activités agroalimentaires. Si le nom de ce ministère change au gré des gouvernements, une constante reste, l'agriculture. Or, protection de la santé et développement agroalimentaire sont deux objectifs parfois difficiles à concilier, quand ils ne s'opposent pas franchement. L'ANSES, en revanche, a pour mission principale de protéger la santé de l'homme, que cette santé soit menacée par l'alimentation, l'environnement ou les conditions de travail<sup>497</sup>. En conséquence, les décisions d'autorisation ou de refus d'autorisation des produits phytopharmaceutiques prises par l'ANSES prendront sans doute plus en compte la protection de la santé. C'est d'ailleurs ce que redoutent certains média agricoles<sup>498</sup>.

**100. Une proposition controversée.** Si certains plaident en faveur d'un rattachement à l'ANSES de la mission de délivrance des autorisations de pesticides, d'autres se positionnent clairement contre. Un rapport parlementaire antérieur au projet de loi d'avenir propose ainsi « *de conforter la doctrine d'autorisation des produits phytosanitaires reposant sur une séparation entre l'expertise scientifique confiée à l'ANSES et l'autorisation donnée*

---

<sup>494</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, op. cit., p. 116.

<sup>495</sup> *Ibid.*

<sup>496</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>497</sup> Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *JORF* du 8 janvier 2010, Article 2.

<sup>498</sup> RIVIERE-WEKSTEIN (G.), « Pesticides : la dérobade de Stéphane Le Foll », agriculture et environnement, 14 octobre 2013, Article disponible à l'adresse : <http://www.agriculture-environnement.fr/edito/2/pesticides-la-de%CC%81robade-de-ste%CC%81phane-le-foll,883.html>, page consultée le 5 novembre 2013 ; ForumPhyto, « Des rapports cachés à la DGAL : silence, on manipule », 16 octobre 2013, Article disponible à l'adresse : <http://www.forumphyto.fr/2013/10/16/rapports-dgal-silence-on-manipule/>, page consultée le 5 novembre 2013.



par le ministre de l'agriculture (DGAL) »<sup>499</sup>. Une partie de la doctrine est également d'avis de limiter le rôle des agences sanitaires « à une stricte fonction de veille et évaluation des risques, exclusive de la délégation de pouvoir réglementaire dont jouissent certaines agences, mais non exclusive des pouvoirs d'exécution nécessaires à la réalisation de leur fonction : pouvoirs d'enquête, d'instruction, de levée du secret industriel ou professionnel, de contrôle »<sup>500</sup>. Pour cet auteur, il s'agit donc, non pas d'aligner les pouvoirs de l'ANSES sur ceux de l'ANSMPS, mais, au contraire, de limiter les pouvoirs de l'ANSMPS à ceux de l'ANSES. Dépourvues de fonction politique, ces agences sanitaires gagneraient ainsi en indépendance<sup>501</sup>. En effet, en transférant la tâche de délivrance des autorisations de produits phytopharmaceutiques du ministère chargé de l'agriculture à l'ANSES, il est fort probable que l'« intense activité de lobbying », dont fait actuellement l'objet le ministère, soit « mécaniquement » réorientée vers l'ANSES<sup>502</sup>.

Cependant, le statut de l'ANSES est différent de celui du ministère chargé de l'agriculture. L'ANSES est, comme il a été vu<sup>503</sup>, une agence autonome vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ce statut n'a toutefois pas permis à l'AFSSAPS d'échapper aux conflits d'intérêts mis à jour par le scandale du Médiator. Ce médicament autorisé pour traiter le diabète, mais prescrit comme coupe-faim à des personnes en surpoids, a notamment révélé les liens entretenus par certains membres de l'AFSSAPS avec le laboratoire fabricant Servier<sup>504</sup>. Le risque est donc grand de voir l'évaluation des risques et de l'efficacité liés aux produits phytopharmaceutiques perdre l'indépendance péniblement gagnée au fil des années et des réformes vis-à-vis de l'ensemble des intérêts, publics comme privés. En cumulant les pouvoirs d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, l'ANSES ne va-t-elle pas reproduire, au moins en partie, le cumul des pouvoirs autrefois opéré au sein de l'administration d'Etat, ce dernier ayant fait l'objet de critiques ?<sup>505</sup>.

Pour finir, il est permis de suspecter que l'attribution à l'ANSES de la délivrance des autorisations des pesticides soit aussi, si ce n'est principalement, motivée par la volonté de l'Etat d'échapper à une mission qui lui incombe, la responsabilité qui en découle étant jugée

---

<sup>499</sup> HERTH (A.), *Le bio-contrôle pour la protection des cultures – 15 recommandations pour soutenir les technologies vertes*, Rapport au Premier ministre de la Mission parlementaire auprès du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 11 avril 2011, p. 10.

<sup>500</sup> HERMITTE (M.-A.), « La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques », *op. cit.*, p. 170.

<sup>501</sup> *Ibid.*

<sup>502</sup> FOUCART (S.), « Patate chaude », *Le Monde*, 26-27 janvier 2014, p. 20.

<sup>503</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 90.

<sup>504</sup> LAUDE (A.), « La nouvelle régulation des produits de santé. – A propos de la loi du 29 décembre 2011 », *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 6, 6 Février 2012, 123.

<sup>505</sup> LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir – environnements et politiques*, *op. cit.*, p. 308.

trop lourde<sup>506</sup>.

L'indépendance de l'évaluation des risques vis-à-vis de la gestion des risques se trouve donc potentiellement menacée par l'attribution à l'ANSES de la mission de délivrance des autorisations des pesticides. Tout aussi difficile est la séparation de l'évaluation des risques vis-à-vis des intérêts privés.

## ***Section II. Une séparation des intérêts privés délicate***

**101.** Le manque d'indépendance vis-à-vis du secteur privé des institutions françaises et communautaires en charge de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants étant critiqué, une politique de prévention des conflits d'intérêts a progressivement été mise en place (Paragraphe I). Les mesures prises ne parviennent toutefois pas à supprimer tous les conflits d'intérêts (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. L'élaboration d'une politique de prévention des conflits d'intérêts**

**102.** Les premières mesures de prévention des conflits d'intérêts (A) sont renforcées grâce au rattachement à l'ANSES et l'EFSA de l'évaluation, respectivement des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants. Dans ces agences se met en place une véritable politique de prévention des conflits d'intérêts (B).

#### ***A. Les premières mesures de prévention des conflits d'intérêts***

**103.** Pour prévenir les conflits d'intérêts largement dénoncés, des mesures institutionnelles et procédurales (I) viennent compléter la création des premières déclarations d'intérêts (II).

---

<sup>506</sup> L'Alliance du Trèfle, *Le transfert de la gestion des dossiers AMM de la DGAL à l'ANSES (article 21 et 22 de la Loi d'avenir*, Document disponible à l'adresse : <http://lesitedutrefle.files.wordpress.com/2014/03/19-pr-transfert-anses-phytov6xml.pdf>, page consultée le 22 avril 2014 ; l'Alliance du Trèfle est une alliance de syndicats représentant des agents du ministère chargé de l'agriculture. Le Conseil d'Etat dénonce également le fait que la création de certaines agences soit parfois motivée par la volonté de l'Etat de se décharger de certaines responsabilités : cf. rapport précité, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, p. 94.

## I. Des mesures institutionnelles et procédurales

**104.** Des mesures institutionnelles et procédurales sont décidées, tant au niveau communautaire (a), qu'au niveau français (b).

### *a. Au niveau communautaire*

**105. Le rattachement des comités scientifiques à la DG SANCO.** Au niveau communautaire, les comités scientifiques de la Commission européenne sont critiqués, depuis la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, pour leur manque d'indépendance<sup>507</sup>. Est notamment dénoncé leur rattachement aux directions générales de la Commission en charge de l'industrie et de l'agriculture, soumises, compte tenu de leurs missions, à des pressions économiques et commerciales fortes. Il est donc décidé de transférer ces comités scientifiques vers la direction générale en charge de la protection de la santé et des consommateurs (DG SANCO)<sup>508</sup>, moins soumise à ces pressions.

**106. Un processus de recrutement transparent.** La décision n° 97/579/CE réorganise le fonctionnement des comités scientifiques. Si les membres de ces comités scientifiques restent nommés par la Commission, c'est « *après la publication au Journal officiel des Communautés européennes d'un appel à manifestation d'intérêt, des critères de sélection et d'une description de la procédure de sélection* »<sup>509</sup>. En particulier, cette procédure « *identifie de manière transparente les candidats les plus aptes à travailler au sein des comités* »<sup>510</sup>. La communication de la Commission qui a précédé l'adoption de la décision n° 97/579/CE précise en outre que « *[l]es qualifications et compétences scientifiques sont les principaux critères de sélection des membres des comités scientifiques* »<sup>511</sup>.

---

<sup>507</sup> BLUMANN (C.), « Les implications de la sécurité alimentaire dans l'évolution de la politique agricole commune », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 74.

<sup>508</sup> Commission des Communautés européennes, *Santé des consommateurs et sûreté alimentaire, Communication de la Commission*, COM(97) 183 final, 30 avril 1997, p. 3 et 4.

<sup>509</sup> Décision n° 97/579/CE de la Commission du 23 juillet 1997 instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, *JOCE* L 237 du 28 août 1997, Article 3, paragraphe 3.

<sup>510</sup> *Ibid.*, Article 3, paragraphe 3.

<sup>511</sup> Commission des Communautés européennes, *Santé des consommateurs et sûreté alimentaire, Communication de la Commission*, COM(97) 183 final, 30 avril 1997, p. 16.

**107. La publication des documents scientifiques, avis minoritaires compris.** De plus, la décision n° 97/579/CE pose une obligation de publicité des documents produits par les comités scientifiques. De fait, les « *ordres du jour, les comptes rendus et les avis adoptés par les comités scientifiques* » doivent être « *rendus publics sans retard indu* »<sup>512</sup>.

La décision ajoute que les « *opinions minoritaires sont toujours incluses et ne sont attribuées aux membres que sur leur demande* »<sup>513</sup>. Il s'agit d'un point important en situation d'incertitude. Cette disposition permet en effet que les éventuels avis minoritaires, suspectant par exemple des effets de perturbation endocrinienne, soient mentionnés. L'autorité en charge de la décision d'autorisation pourra donc prendre en compte ces avis. L'obligation de faire figurer dans les avis scientifiques les opinions minoritaires ainsi que les divergences d'opinions, *a fortiori* en situation d'incertitude, sera d'ailleurs reprise dans la jurisprudence de l'Union européenne<sup>514</sup>. En plus de répondre au principe de transparence, cette obligation permet d'assurer le respect du contradictoire, autre principe juridique qui tend à structurer l'évaluation scientifique des risques<sup>515</sup>.

Des mesures similaires, destinées à assurer l'indépendance de l'expertise phytopharmaceutique, sont adoptées au niveau français.

#### ***b. Au niveau français***

**108. Un recrutement transparent d'experts strictement scientifiques.** En France, la prévention des conflits d'intérêts débute avec l'exclusion des représentants des professionnels privés du processus d'évaluation des produits phytopharmaceutiques. Depuis l'arrêté du 27 juillet 2001 précité, ces représentants ne font ainsi plus partie des membres de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires. Au moment de sa création en 1974, cette commission comptait en effet des représentants de l'Union nationale des

---

<sup>512</sup> Décision n° 97/579/CE, *op. cit.*, Article 10.

<sup>513</sup> *Ibid.*, Article 10.

<sup>514</sup> Cf. par exemple TPICE, Arrêt du 26 novembre 2002, *Artegoda GmbH et autres c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-74/00, n° 200 : « le CSP [Comité des spécialités pharmaceutiques de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments] est tenu d'indiquer, dans son avis, les principaux rapports et expertises scientifiques sur lesquels il s'appuie, et de préciser, en cas de divergence significative, les raisons pour lesquelles il s'écarte des conclusions des rapports ou des expertises produits par les entreprises concernées. Cette obligation s'impose tout spécialement en cas d'incertitude scientifique. En garantissant le caractère contradictoire et transparent de la consultation du CSP, elle permet de s'assurer que la substance considérée a fait l'objet d'une évaluation scientifique approfondie et objective, fondée sur une confrontation des thèses scientifiques les plus représentatives et des positions scientifiques avancées par les laboratoires pharmaceutiques concernés ».

<sup>515</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 63 et 66.

coopératives agricoles d'approvisionnement, de la Chambre syndicale de la phytopharmacie et de la Fédération nationale des producteurs de l'horticulture et des pépinières<sup>516</sup>. Il faut toutefois préciser qu'en application de l'article 5 du décret n° 74-682, ces membres « *qui n'appartiennent pas à l'administration [participaient] aux travaux desdites commissions à titre consultatif* »<sup>517</sup>. En conséquence, bien que siégeant à la commission d'étude de la toxicité, les représentants des fabricants de produits phytopharmaceutiques et d'agriculteurs ne pouvaient prendre part aux décisions prises par cette commission, théoriquement tout du moins.

Si les professionnels sont exclus de la mise en œuvre de l'évaluation des risques liés aux pesticides avec l'arrêté du 27 juillet 2001, ils conservent toutefois un droit d'expression sur les résultats de cette évaluation. Ainsi, les demandes d'autorisation pour lesquelles la commission d'étude de la toxicité a adopté une position défavorable ouvrent droit au demandeur à être auditionné par ladite commission, assisté le cas échéant par un représentant de l'organisation professionnelle à laquelle il appartient<sup>518</sup>. Cette audition laisse donc au demandeur d'une autorisation l'occasion de contester l'évaluation des risques réalisée par la commission, et éventuellement la possibilité de faire modifier cette évaluation.

Le processus d'évaluation étant devenu strictement scientifique, un recrutement transparent des experts en charge de cette évaluation est ensuite mis en place en 2004, comme il a été vu dans la section précédente<sup>519</sup>.

A ces mesures procédurales et institutionnelles s'ajoute la mise en place des premières déclarations d'intérêts.

## II. La mise en place de déclarations d'intérêts

**109. Les premières déclarations d'intérêts communautaires.** La décision n° 97/579/CE considère que les avis scientifiques doivent être fondés « *sur les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence* »<sup>520</sup>. Les membres des comités scientifiques, comité scientifique des plantes compris, doivent en particulier déclarer annuellement et lors

---

<sup>516</sup> Cf. Arrêté du 14 octobre 1974 fixant la composition de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, *JORF* du 27 octobre 1974.

<sup>517</sup> Décret n° 74-682, *op. cit.*, Article 5.

<sup>518</sup> Arrêté du 27 juillet 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, des matières fertilisantes et des supports de culture, *JORF* du 7 septembre 2001, Article 1, paragraphe III et article 7 respectivement.

<sup>519</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 88.

<sup>520</sup> Décision n° 97/579/CE *op. cit.*, considérant n° 2.

de chaque réunion les intérêts « *qui pourraient être considérés comme préjudiciables à leur indépendance* »<sup>521</sup>. Les experts extérieurs qui participent à des réunions de ces comités sont tenus de produire le même type de déclaration.

Si la décision n° 97/579/CE ne prévoit aucune sanction en cas de refus de déclaration de ces intérêts ou de conflit d'intérêts avéré, elle demande toutefois aux comités scientifiques d'adopter des « *règlements internes* »<sup>522</sup>. Ces règlements internes « *doivent notamment déterminer pour chaque comité scientifique les procédures destinées à [...] vérifier que les rapporteurs sont en mesure de remplir leur mission spécifique dans la plus grande indépendance possible de toutes influences extérieures* »<sup>523</sup>.

**110. Les premières déclarations d'intérêts françaises.** Dès la mise en place, en 2004, d'un recrutement transparent des experts scientifiques français en charge de l'évaluation phytopharmaceutique, il est demandé aux candidats experts de fournir une déclaration d'intérêts. Ces déclarations d'intérêts doivent être publiées dans le rapport annuel de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole, des matières fertilisantes et des supports de culture<sup>524</sup>. Il est en outre précisé qu'« *aucun expert ne pourra traiter un dossier dans lequel il aurait un quelconque intérêt* »<sup>525</sup>. Cette interdiction n'est toutefois assortie d'aucune forme de sanction ou restriction, pas plus que de critères d'évaluation des éventuels conflits d'intérêts déclarés<sup>526</sup>. Comme le système communautaire, le système français de déclarations d'intérêts institué pour l'évaluation des produits phytopharmaceutiques pêche par son manque de sanctions.

Ces premières dispositions en matière de prévention des conflits d'intérêts sont renforcées et complétées au moment où l'évaluation des risques phytopharmaceutiques est confiée au niveau français à l'AFSSA, et au niveau communautaire à l'EFSA.

---

<sup>521</sup> *Ibid.*, Article 6.

<sup>522</sup> *Ibid.*, Article 8, paragraphe 1.

<sup>523</sup> *Ibid.*, Article 8, paragraphe 2, point b).

<sup>524</sup> Avis aux experts scientifiques en vue du renouvellement de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole, des matières fertilisantes et des supports de culture, *JORF* n° 37 du 13 février 2004.

<sup>525</sup> *Ibid.*

<sup>526</sup> *Ibid.*

## ***B. L'avènement d'une véritable politique de prévention des conflits d'intérêts***

111. Dans les agences en charge, au niveau communautaire (I) comme au niveau français (II), de l'évaluation phytopharmaceutique, se met en place une véritable politique de prévention des conflits d'intérêts.

### **I. Au sein de l'EFSA**

112. **L'EFSA, une autorité présentée comme indépendante.** Le règlement fondateur de l'EFSA multiplie les références à l'indépendance de cette autorité. Pour exemples, ce règlement précise que l'EFSA est constituée d'experts « *indépendants* », s'appuie sur « *les meilleures ressources scientifiques indépendantes disponibles* », a pour mission de réaliser des évaluations des risques « *de manière indépendante, objective et transparente* », ce qui lui confère un « *rôle de référence* » en la matière<sup>527</sup>. Cette indépendance est garantie par différents mécanismes, à commencer par la procédure de recrutement des experts scientifiques.

113. **Un processus de recrutement transparent.** La publication d'un appel à manifestation d'intérêt était déjà prévue par la décision n° 97/579/CE. Avec le règlement n° 178/2002, ces experts sont désormais nommés par le conseil d'administration de l'EFSA, sur proposition du directeur exécutif, pour un mandat de trois ans renouvelable<sup>528</sup>. Ils ne sont donc plus nommés par la Commission, comme c'était le cas du temps des comités scientifiques.

114. **Une procédure de gestion des divergences.** Le règlement n° 178/2002 reprend l'obligation, déjà posée par la décision n° 97/579/CE, de faire figurer les opinions minoritaires de ses experts dans les avis scientifiques rendus<sup>529</sup>. Il ajoute, en outre, une procédure de gestion des éventuelles divergences de l'EFSA avec un organisme exerçant une mission similaire d'évaluation des risques. L'Autorité est ainsi tenue de coopérer avec l'organisme en question afin de résoudre la divergence ou de parvenir à un « *document*

---

<sup>527</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, considérant n° 46, Article 32, paragraphe 1, considérant n° 18 et article 6, paragraphe 2, considérant n° 34 et 46 respectivement ; *cf.* aussi considérants n° 9, 32, 35, 36, 40, 47, 54 et 56, article 22, paragraphes 2 et 7, article 23, point k), et article 28, paragraphes 3 et 4.

<sup>528</sup> *Ibid.*, Article 28, paragraphe 5.

<sup>529</sup> *Ibid.*, Article 38, paragraphe 1, point b), et article 28, paragraphe 7.

*commun clarifiant les questions scientifiques qui sont source de divergence et identifiant les incertitudes pertinentes dans les données* », ce document devant être publié<sup>530</sup>. Il en découle que les divergences scientifiques doivent en première intention être résolues, et à défaut seulement exprimées. Cette contrainte peut donc amener l'EFSA à « gommer » certains avis minoritaires<sup>531</sup>.

**115. Une publicité renforcée.** La liste des documents soumis à publication s'est allongée par rapport à celle prévue par la décision n° 97/579/CE pour les comités scientifiques. Les informations qui motivent les avis scientifiques, le résultat des études scientifiques, le rapport annuel d'activités et les demandes d'avis refusées ou modifiées par l'EFSA doivent ainsi être publiées<sup>532</sup>. Mais l'EFSA ne s'en tient pas à la publicité des documents qu'elle produit. Les réunions du conseil d'administration sont également publiques et certains travaux de l'EFSA sont ouverts aux représentants des consommateurs ou d'autres parties intéressées<sup>533</sup>.

**116. Une mission générale de communication sur les risques.** L'EFSA doit en outre remplir une mission générale de communication sur les risques qu'elle évalue, qui dépasse la simple publication des documents précédents. L'Autorité doit ainsi s'assurer que l'information publiée soit « *objective, fiable et facilement accessible* », notamment par la diffusion de documents à l'intention du grand public<sup>534</sup>. C'est là un point important, tant le caractère difficilement compréhensible par le grand public des informations scientifiques et techniques est souvent décrié. Cette complexité est d'ailleurs considérée comme une des limites à l'information et la participation du public au processus décisionnel et de justice en matière de risques environnementaux et sanitaires<sup>535</sup>.

**117. Un système déclaratoire étendu à l'ensemble des membres.** L'article 37 du règlement n° 178/2002, intitulé « *Indépendance* », est consacré aux dispositions prévues pour

---

<sup>530</sup> *Ibid.*, Article 30.

<sup>531</sup> Le fonctionnement de l'EFSA fera l'objet d'une étude plus approfondie ci-après, paragraphe n° 120 et s.

<sup>532</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 38, paragraphe 1.

<sup>533</sup> *Ibid.*, Article 38, paragraphe 2.

<sup>534</sup> *Ibid.*, Article 40, paragraphe 2.

<sup>535</sup> Ce processus est dicté en matière environnementale par la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 par la Communauté européenne et ses Etats membres. En application de cette convention, des dispositions ont été adoptées dans de nombreux textes européens et français. Les dispositions éventuellement prévues par le droit français et européen des produits phytopharmaceutiques ne seront toutefois pas développées dans la présente thèse, dans la mesure où elles pourraient faire l'objet d'une étude à part entière.



garantir l'indépendance de l'EFSA. Il s'agit, en l'occurrence, des déclarations d'intérêts, auxquelles s'ajoutent désormais des déclarations d'engagement.

En pratique, tous les membres de l'EFSA doivent écrire annuellement une déclaration d'intérêts qui doit indiquer « *soit l'absence de tout intérêt qui pourrait être considéré comme préjudiciable à leur indépendance, soit tout intérêt direct ou indirect qui pourrait être considéré comme préjudiciable à leur indépendance* »<sup>536</sup>. Sont donc concernés par cette déclaration d'intérêts, non seulement les experts scientifiques membres du comité scientifique et des groupes scientifiques, mais aussi les membres du conseil d'administration, les membres du forum consultatif et le directeur exécutif.

En plus de cette déclaration annuelle d'intérêt, tous les membres de l'EFSA ainsi que les experts externes doivent déclarer, lors de chaque réunion, « *les intérêts qui pourraient être considérés comme préjudiciables à leur indépendance par rapport aux points à l'ordre du jour* »<sup>537</sup>. L'ensemble de ces déclarations d'intérêts fait l'objet d'une publication sur le site de l'EFSA<sup>538</sup>.

Tous les membres doivent en outre remplir une déclaration d'engagement qui contient un engagement à agir de façon indépendante, ainsi que, pour les membres du conseil d'administration, du forum consultatif et pour le directeur exécutif, un engagement à agir au service de l'intérêt public<sup>539</sup>.

Le règlement n° 178/2002 ne prévoit aucune sanction pour défaut de déclaration d'intérêts ou d'engagement, ni pour les conflits d'intérêts avérés. Une politique de gestion des déclarations d'intérêts a toutefois été adoptée par le conseil d'administration de l'EFSA le 11 septembre 2007, puis complétée en 2011<sup>540</sup>. Cette politique prévoit que les déclarations d'intérêts soient évaluées afin de déterminer s'il existe un conflit d'intérêts potentiel. En cas de risque de conflit d'intérêts, le membre concerné ne peut participer aux travaux scientifiques de l'EFSA<sup>541</sup>.

En conséquence, les dispositions fixées par le règlement n° 178/2002 pour l'EFSA et les différentes procédures mises en place par la suite par cette autorité en matière de prévention des conflits d'intérêts sont relativement élaborées. Elles comptent même parmi les plus

---

<sup>536</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 37, paragraphes 1 et 2.

<sup>537</sup> *Ibid.*, Article 37, paragraphe 3.

<sup>538</sup> Cf. Base de données de l'EFSA sur les déclarations d'intérêts des experts : <https://ess.efsa.europa.eu/doi/doiweb/doisearch>.

<sup>539</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 37, paragraphes 1 et 2.

<sup>540</sup> Cf. Page du site Internet de l'EFSA consacrée à l'indépendance : <http://www.efsa.europa.eu/fr/topics/topic/independence.htm>, page consultée le 23 avril 2014.

<sup>541</sup> *Ibid.*

élaborées au niveau de l'Union européenne, comme le souligne la Cour des comptes européenne dans un rapport rendu en 2012<sup>542</sup>. Le constat est similaire pour l'agence française en charge de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques.

## II. A l'agence française en charge de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques

**118. Des déclarations d'intérêts complétées par des sanctions pénales.** A partir du moment où l'évaluation des produits phytopharmaceutiques a été confiée à l'AFSSA, les dispositions prévues par la loi n° 98-535 en matière de prévention des conflits d'intérêts se sont appliquées à cette évaluation. Cette dernière loi oblige ainsi les membres des commissions et conseils, les personnes collaborant occasionnellement aux travaux de l'agence et les autres personnes qui apportent leur concours aux conseils et commissions siégeant auprès d'elle à adresser au directeur général de l'agence, à l'occasion de leur nomination ou de leur entrée en fonctions, une déclaration. Cette déclaration doit mentionner les liens, directs ou indirects, avec les entreprises ou établissements dont les produits entrent dans le champ de compétence de l'AFSSA, ainsi qu'avec les sociétés ou organismes de conseil intervenant dans ces secteurs<sup>543</sup>. Cette déclaration est rendue publique et doit être actualisée par les personnes concernées, pour tout changement de situation. La publicité des déclarations d'intérêts, comme des avis scientifiques, constitue, selon le Conseil d'Etat, une des règles permettant de garantir l'indépendance de l'expertise<sup>544</sup>.

Mais surtout, des sanctions pénales sont prévues en cas de conflit d'intérêts. Les membres des commissions et conseils ne peuvent en effet « *prendre part ni aux délibérations ni aux votes de ces instances s'ils ont un intérêt direct ou indirect à l'affaire examinée* »<sup>545</sup>. Quant aux autres personnes citées ci-dessus, elles ne peuvent pas « *traiter une question dans laquelle elles auraient un intérêt direct ou indirect* »<sup>546</sup>. Le non respect de ces dispositions constitue une infraction sanctionnée par l'article 432-12 du code pénal de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

---

<sup>542</sup> Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, Rapport spécial, n° 15, 2012, p. 20, n° 38.

<sup>543</sup> Loi n° 98-535, *op. cit.*, Article 9.

<sup>544</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Etude annuelle adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 5 juillet 2012, La documentation Française, Paris, 2012, p. 50.

<sup>545</sup> Loi n° 98-535, *op. cit.*, Article 9.

<sup>546</sup> *Ibid.*, Article 9.

**119. Un financement transparent.** La loi de veille sanitaire précise les modalités de financement de l'AFSSA<sup>547</sup> et, ce faisant, répond à l'une des règles identifiées par le Conseil d'Etat comme permettant de garantir l'indépendance de l'expertise<sup>548</sup>. Cependant, malgré toutes les mesures mises en place au sein de l'AFSSA et de l'EFSA pour prévenir les conflits d'intérêts, de tels conflits persistent.

## **Paragraphe II. Des conflits d'intérêts persistants**

**120.** Face aux dénonciations officielles de conflits d'intérêts, révélant un système de prévention de ces conflits défaillant (A), des mesures correctives sont adoptées par la France et l'Union européenne pour améliorer le système de prévention initialement mis en place. Ces mesures s'avèrent toutefois insuffisantes pour garantir l'absence de tout conflit d'intérêts (B).

### ***A. Un système de prévention des conflits d'intérêts défaillant***

**121. Les critiques du système mis en place par l'EFSA.** Etendu à l'ensemble de ses membres, le système des déclarations d'intérêts et d'engagement de l'EFSA semble à première vue complet. Pourtant, plusieurs manquements en matière de prévention des conflits sont dénoncés, en particulier dans le rapport de la Cour des comptes européenne rendu en 2012<sup>549</sup>. Le cas de l'EFSA n'est d'ailleurs pas isolé, loin s'en faut. D'autres agences sont également critiquées, parfois sévèrement, pour leur manque d'indépendance, dans l'Union européenne<sup>550</sup> et aux Etats-Unis<sup>551</sup>.

En effet, si l'obligation de déclarer ses intérêts a été étendue à l'ensemble des membres de l'EFSA, il n'en est pas de même de l'évaluation de ces déclarations et de la sanction en cas de conflit avéré. La Cour des comptes européenne relève ainsi qu'aucun document ne décrit les critères permettant d'évaluer les déclarations d'intérêts des membres du conseil

---

<sup>547</sup> *Ibid.*, Article 9 : « Les ressources de l'agence sont constituées notamment : 1° Par des subventions des collectivités publiques, de leurs établissements publics, de la Communauté européenne ou des organisations internationales ; 2° Par des taxes prévues à son bénéfice ; 3° Par des redevances pour services rendus ; 4° Par des produits divers, dons et legs ; 5° Par des emprunts ».

<sup>548</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>549</sup> Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, Rapport spécial, n° 15, 2012, 99p.

<sup>550</sup> *Ibid.*, 99p.

<sup>551</sup> HERMITTE (M.-A.), « La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques », *op. cit.*, p. 84.

d'administration<sup>552</sup>. Aucune procédure de filtrage n'est en outre prévue pour les membres du conseil d'administration<sup>553</sup>. En cas de conflit d'intérêts avéré pour un de ces membres, les experts des groupes de travail ou le personnel de l'EFSA, aucune mesure restrictive n'est prévue, contrairement aux experts des groupes et des comités scientifiques<sup>554</sup>.

La politique de prévention des conflits d'intérêts des experts scientifiques n'est pas en reste. La Cour des comptes européenne déplore ainsi le fait que le filtrage des experts, réalisé sur la base de leur déclaration d'intérêts, ne repose pas sur des critères clairement définis<sup>555</sup>. Elle dénonce aussi l'absence de mesure prises face à des incohérences évidentes entre des déclarations d'intérêts successivement déposées par certains experts<sup>556</sup>. Si, au contraire des autres membres de l'EFSA, des critères d'évaluation des conflits d'intérêts des experts sont prévus, ils manquent toutefois de clarté, ce qui donne lieu à des incohérences dans le traitement des conflits d'intérêts identifiés<sup>557</sup>. Il n'est en particulier pas précisé quels sont les intérêts autorisés pour les membres de la famille proche de l'expert, ni les restrictions à appliquer en cas de conflit d'intérêts non autorisé<sup>558</sup>. En outre, l'appartenance de certains membres de l'EFSA à l'ILSI<sup>559</sup>, « *une organisation mondiale à but non lucratif, financée principalement par l'industrie agroalimentaire et largement impliquée dans les activités de l'Autorité* », s'est soldée, suite à des critiques relayées par les médias, par l'obligation de démissionner de cette institution pour deux membres du conseil d'administration de l'EFSA<sup>560</sup>. En revanche, les six experts de l'EFSA appartenant également à l'ILSI sont toujours membres du conseil d'administration ou des comités scientifiques de cette organisation<sup>561</sup>. Par ailleurs, si des conflits d'intérêts sont détectés après son recrutement, l'expert ne peut pas être remplacé avant la fin de son mandat. Enfin, la Cour des comptes européenne note le manque de procédure relative aux cadeaux et invitations reçus par l'ensemble des membres de l'agence<sup>562</sup>.

La lacune la plus importante tient sans doute au défaut de contrôle des postes occupés par les

---

<sup>552</sup> Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, op. cit., p. 24, n° 54.

<sup>553</sup> *Ibid.*, p. 18, n° 30.

<sup>554</sup> *Ibid.*, p. 30, n° 66.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 18, n° 29.

<sup>556</sup> *Ibid.*, p. 24, Encadré 6.

<sup>557</sup> *Ibid.*, p. 26, n° 57.

<sup>558</sup> *Ibid.*, p. 28, Encadré 9.

<sup>559</sup> International life sciences institute, cf. site Internet disponible à l'adresse : <http://www.ilsilife.org/Pages/HomePage.aspx>, page consulté le 25 avril 2014.

<sup>560</sup> Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, op. cit., p. 26, Encadré 7.

<sup>561</sup> *Ibid.*

<sup>562</sup> *Ibid.*, p. 38, n° 94.

anciens membres de l'EFSA à la sortie de cette agence. En 2011, le Médiateur européen critiquait ainsi le manque d'évaluation approfondie de la part de l'EFSA d'un éventuel conflit d'intérêts provoqué par le recrutement, dans une importante société de biotechnologies de l'ancien chef de l'unité des OGM de l'EFSA, moins de deux mois après son départ<sup>563</sup>. En conséquence, le Médiateur européen recommandait à l'EFSA de renforcer ses règles et procédures relatives au phénomène dit des « portes tournantes » ou « pantouflage ». Ce phénomène consiste ainsi à occuper successivement des postes dans des institutions publiques et privées qui travaillent sur les mêmes thématiques et se trouvent donc liées par des intérêts communs. Reprenant la critique du Médiateur européen, le Parlement européen invite l'EFSA et les autres agences concernées à recenser, évaluer et améliorer, le cas échéant, les mesures qui permettent d'éviter de tels conflits d'intérêts<sup>564</sup>. En effet, si les agents de l'EFSA sont tenus de remplir une demande d'autorisation avant d'occuper un poste en-dehors de l'agence, aucun critère d'évaluation et de gestion des éventuels conflits d'intérêts occasionné par ce futur poste n'est fixé, comme le dénonce encore la Cour des comptes européenne<sup>565</sup>.

**122. A l'AFSSA, des conflits d'intérêts sanctionnés par le Conseil d'Etat.** Au niveau français, un contentieux porté en 2008 par la société Aquatrium devant le Conseil d'Etat illustre les conflits d'intérêts présents à l'AFSSA, en dépit de la politique de prévention de ces conflits<sup>566</sup>. Dans cette affaire, la société Aquatrium conteste le refus prononcé par le ministère chargé de la santé d'autoriser la mise sur le marché de son procédé de « Spirofiltration » de l'eau. La société Aquatrium dénonce ainsi le fait que ce refus d'autorisation repose sur une évaluation conduite par le comité d'experts spécialisés Eaux de l'AFSSA, dont certains membres ont été liés avec une société concurrente. Un des membres avait en effet, en tant que directeur de la qualité environnement de la société anonyme de gestion des eaux de Paris (SAGEP), co-inventé un procédé de filtration de l'eau ensuite breveté par la SAGEP. Ce procédé était donc concurrent du procédé de « Spirofiltration » breveté par la société Aquatrium. Un autre membre avait exercé les fonctions de président du

---

<sup>563</sup> Médiateur européen, « L'EFSA devrait renforcer ses procédures pour éviter les conflits d'intérêts potentiels des cas de "portes tournantes" », Communiqué de presse, n° 20, 14 décembre 2011.

<sup>564</sup> Parlement européen, *Résolution concernant la décharge sur l'exécution du budget des agences de l'Union européenne pour l'exercice 2010 : performance, gestion financière et contrôle des agences*, P7\_TA(2012)0164, 10 mai 2012, n° 52 à 60.

<sup>565</sup> Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, op. cit., p. 35, n° 87-88 et Encadré 10.

<sup>566</sup> Conseil d'Etat, Requêtes jointes n° 319828 et 326062 présentées par la société Aquatrium, 11 février 2011 ; commentaires de GRAND (R.), « Annulation de la décision de mise sur le marché d'un insecticide soupçonné de nuire aux abeilles – Arrêt rendu par Conseil d'Etat », *AJDA*, 2011, p. 360 et s.

comité scientifique de la SAGEP. S'appuyant sur le principe d'impartialité et sur les dispositions susvisées, prévues par la loi de veille sanitaire en matière de prévention des conflits d'intérêt des experts de l'AFSSA, le Conseil d'Etat annule les décisions prises par le ministre chargé de la santé concernant le procédé de « Spirofiltration ». Les intérêts en cause avaient pourtant été déclarés par les membres concernés. Ce contentieux révèle donc la même lacune que celle relevée par la Cour des comptes européenne à l'encontre de l'EFSA, à savoir le défaut d'évaluation des déclarations d'intérêts et de sanctions des éventuels conflits révélés par ces déclarations. Il est vrai que si l'obligation de déclarer ses intérêts « *conduit l'expert à une certaine retenue, l'autorité de décision à un certain recul à l'égard des avis qui lui sont fournis* », elle ne supprime toutefois pas pour autant ces intérêts<sup>567</sup>. Les déclarations d'intérêts constituent ainsi la mise en œuvre « *la plus visible* » du principe d'indépendance de l'expertise, mais aussi « *la plus fruste* »<sup>568</sup>.

Compte tenu de ces sanctions et critiques, le système de prévention des conflits d'intérêts mis en place par les agences françaises et européennes est renforcé, mais de manière insuffisante.

## ***B. Des mesures correctives insuffisantes***

**123.** Aux premières mesures correctives mises en œuvre (I), il faut ajouter, au niveau français, la protection juridique des lanceurs d'alerte dans le domaine sanitaire et environnemental, récemment définie par la loi n° 2013-316 (II). Ainsi renforcé, le système français de prévention des conflits d'intérêts reste toutefois menacé (III).

### **I. Les premières mesures correctives**

**124.** Si le système de prévention des conflits d'intérêts est amélioré, au niveau de l'EFSA, par des mesures prises par l'autorité elle-même (a), en France, c'est la loi n° 2011-2012 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé qui poursuit cet objectif (b).

---

<sup>567</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, op. cit., p. 67.

<sup>568</sup> *Ibid.*, p. 67.

### ***a. Le renforcement du système de prévention des conflits d'intérêts par l'EFSA***

**125.** Pour justifier, auprès de la Cour des comptes européenne, sa politique de prévention des conflits d'intérêts appliquée jusqu'alors, l'EFSA explique qu'elle ciblait les experts en charge de l'évaluation des risques. L'autorité considère ainsi, à juste titre, les experts comme la catégorie de membres présentant « *le risque le plus élevé* »<sup>569</sup>.

Cependant, les critiques concernent également la politique de prévention appliquée aux experts. L'EFSA a donc été contrainte de renforcer sa politique de prévention, en publiant notamment un document sur la mise en œuvre de sa politique de prévention des conflits d'intérêts<sup>570</sup>. Il en découle que l'ensemble des définitions et principes de la politique de l'EFSA en matière d'indépendance s'applique, désormais, à tous les membres de l'EFSA, de même qu'aux tiers liés avec l'EFSA<sup>571</sup>. Les critères d'évaluation et de gestion des conflits d'intérêts déclarés par les membres sont précisés dans le détail<sup>572</sup>. Une procédure de contrôle d'un échantillonnage aléatoire de déclarations d'intérêts a également été instituée, afin de vérifier régulièrement le contenu de ces déclarations<sup>573</sup>. Concernant enfin le « pantouflage », l'EFSA impose aux experts anciennement employés par l'industrie un délai de deux ans avant de pouvoir devenir membre d'un groupe scientifique de l'EFSA<sup>574</sup>.

### ***b. Les mesures correctives mises en place en France par la loi n° 2011-2012***

**126. Un système de déclarations d'intérêts renforcé.** Suite au scandale français du Médiateur, les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts ont encore été renforcées dans les domaines de la santé publique et de la sécurité sanitaire, et harmonisées

---

<sup>569</sup> Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, op. cit., p. 82.

<sup>570</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Decision of the executive director of the European food safety authority implementing EFSA's policy on independence and scientific decision making processes regarding declarations of interests*, 21 février 2012, 54p.

<sup>571</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, « L'EFSA publie les modalités de mise en œuvre de sa politique sur l'indépendance », *Communiqué de presse*, 5 mars 2012, Article disponible à l'adresse <http://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/120305.htm>, page consultée le 20 octobre 2013.

<sup>572</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Decision of the executive director of the European food safety authority implementing EFSA's policy on independence and scientific decision making processes regarding declarations of interests*, 21 février 2012, Annexes IV et V.

<sup>573</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, « L'EFSA publie les modalités de mise en œuvre de sa politique sur l'indépendance », *Communiqué de presse*, 5 mars 2012, Article disponible à l'adresse <http://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/120305.htm>, page consultée le 20 octobre 2013.

<sup>574</sup> *Ibid.*

entre ces différents domaines<sup>575</sup>. L'harmonisation concerne aussi bien les agences sanitaires que le gouvernement, la disparité des dispositions relatives aux déclarations d'intérêts entre les différentes institutions françaises ayant été soulignée dans un rapport de la commission de prévention des conflits d'intérêts<sup>576</sup>. Les déclarants concernés, dont font partie les membres de l'ANSES, sont désormais tenus de déclarer, en plus des liens actuels, les liens passés en remontant jusqu'à cinq années avant la prise de fonctions<sup>577</sup>. Un document type de déclaration publique d'intérêt est fixé par arrêté ministériel<sup>578</sup>. La véracité des informations contenues dans ces déclarations d'intérêts doit enfin être contrôlée par une commission d'éthique<sup>579</sup>. Au surplus, une charte de l'expertise sanitaire précise désormais « *la notion de lien d'intérêts, les cas de conflit d'intérêts, les modalités de gestion d'éventuels conflits d'intérêts et les cas exceptionnels dans lesquels il peut être tenu compte des travaux réalisés par des experts présentant un conflit d'intérêts* »<sup>580</sup>. Approuvée par le décret n° 2013-413<sup>581</sup>, cette charte détaille également les modalités de recrutement des experts<sup>582</sup>.

**127. De nouvelles sanctions pénales.** La loi n° 2011-2012 prévoit en outre des sanctions pénales spécifiques. Sont ainsi passibles de 30 000 euros d'amende les membres de l'ANSES qui omettent sciemment d'établir ou d'actualiser une déclaration d'intérêts, ou les membres qui fournissent « *une information mensongère qui porte atteinte à la sincérité de la déclaration* »<sup>583</sup>. Ce faisant, la loi n° 2011-2012 comble une lacune, dans la mesure où seul le conflit effectif d'intérêts était pour l'instant pénalement sanctionné.

Il n'en reste pas moins que pour sanctionner le défaut de déclaration d'intérêts, encore faut-il être en mesure de le détecter. Si l'absence de toute déclaration d'intérêts est évidente, il n'en est pas de même d'une déclaration incomplète ou faussée. Le Conseil d'Etat considère de plus que « *l'absence de souscription et de publication des déclarations d'intérêts [...] ne révèle pas, par elle-même, malgré le caractère impératif de ces formalités, une méconnaissance du*

---

<sup>575</sup> LAUDE (A.), « La nouvelle régulation des produits de santé. – A propos de la loi du 29 décembre 2011 », *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 6, 6 Février 2012, 123.

<sup>576</sup> Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, Rapport au Président de la République, 26 janvier 2011, p. 58.

<sup>577</sup> Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2011, Article 1.

<sup>578</sup> Arrêté du 5 juillet 2012 portant fixation du document type de la déclaration publique d'intérêts mentionnée à l'article L1451-1 du code de la santé publique, *JORF* n° 185 du 10 août 2012.

<sup>579</sup> Loi n° 2011-2012 *op. cit.*, Article 1.

<sup>580</sup> *Ibid.*, Article 1.

<sup>581</sup> Décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire prévue à l'article L1452-2 du code de la santé publique, *JORF* n° 116 du 22 mai 2013.

<sup>582</sup> Loi n° 2011-2012 *op. cit.*, Article 1.

<sup>583</sup> *Ibid.*, Article 3.



*principe d'impartialité* »<sup>584</sup>. Il en est d'ailleurs de même du retard de souscription d'une déclaration d'intérêts<sup>585</sup>. En conséquence, ces nouvelles sanctions pénales risquent de se voir peu, voire pas du tout appliquées.

**128. Une obligation de transparence.** Les mesures destinées à assurer la transparence des missions de l'ANSES sont renforcées. La loi n° 2011-2012 impose ainsi la publicité des séances des commissions, conseils et instances collégiales d'expertise. Ces séances doivent être enregistrées et les enregistrements mis en ligne sur le site Internet des agences. Les procès-verbaux détaillés des séances doivent de plus faire l'objet d'une publication sur ce site, et rapporter notamment les opinions minoritaires<sup>586</sup>.

Pour finir, la loi n° 2011-2012 contraint désormais le directeur général de l'ANSES, ainsi que les directeurs des autres agences sanitaires, à être auditionné par le Parlement, préalablement à sa nomination<sup>587</sup>.

**129. De l'indépendance à l'impartialité.** Plus généralement, la loi n° 2011-2012 indique que « *l'expertise sanitaire répond aux principes d'impartialité, de transparence, de pluralité et du contradictoire* »<sup>588</sup>. Comparativement, l'ordonnance créant l'ANSES indiquait que cette agence « *met en œuvre une expertise scientifique indépendante et pluraliste* »<sup>589</sup>. Le principe d'indépendance a donc disparu au profit de celui d'impartialité. Or, ces deux notions ne sont pas tout à fait superposables. Tandis que l'indépendance renvoie aux liens entretenus par l'expert avec les personnes concernées par l'expertise, l'impartialité concerne la façon dont l'expert conduit son évaluation et rend son avis, c'est-à-dire sans favoriser l'une ou l'autre des parties éventuellement intéressées<sup>590</sup>. Ainsi, un expert peut être indépendant mais partial. Il peut également être dépendant mais impartial, cette situation étant bien évidemment plus rare. En visant désormais l'impartialité et non l'indépendance de l'expertise, la loi n° 2011-2012 est donc plus exigeante quant à la qualité de l'expertise sanitaire rendue.

Il n'en demeure pas moins que pour qu'une expertise soit de qualité, elle doit nécessairement

---

<sup>584</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 349431 présentée par le Centre laser international de la peau de Paris et autres, 17 février 2012 ; le défaut de déclaration d'intérêts et de publication de ces déclarations concerne en l'occurrence les membres d'une expertise rendue par la Haute Autorité de santé.

<sup>585</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 344490 présentée par la société Novartis Pharma SAS, 13 novembre 2013.

<sup>586</sup> Loi n° 2011-2012 *op. cit.*, Article 1.

<sup>587</sup> *Ibid.*, Article 1.

<sup>588</sup> *Ibid.*, Article 1.

<sup>589</sup> Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *JORF* du 8 janvier 2010, Article 2.

<sup>590</sup> LECLERC (O.), « L'indépendance de l'expert », in FAVRO (K.), *L'expertise : enjeux et pratiques*, Lavoisier Tec & Doc, Coll. Sciences du risque et du danger, Paris, 2009, n° 1.

être rattachée, d'une façon ou d'une autre, aux innovations privées. Dans certains domaines, en particulier dans celui de l'évaluation toxicologique des risques chimiques, les experts sont presque tous financés, directement ou indirectement, par le secteur privé, ou tout du moins l'ont été<sup>591</sup>. Au sujet de l'évaluation des risques alimentaires, l'ancienne directrice de l'EFSA déclare de même : « *L'une des caractéristiques de la science actuelle est que les scientifiques travaillent de plus en plus avec l'industrie. On peut le regretter mais moi, je vis dans un monde réel que je dois prendre en compte* »<sup>592</sup>. La plupart des avis de l'EFSA s'appuient ainsi sur des recherches menées ou financées par l'industrie, ce qui constitue, selon la Cour des comptes européenne, « *l'un des facteurs de risque non négligeables* »<sup>593</sup>.

**130. Une impartialité surtout assurée par la pluralité et le contradictoire.** En conséquence, il est presque impossible de garantir l'indépendance complète de chaque expert vis-à-vis de l'ensemble des intérêts. C'est pourquoi certains auteurs préfèrent miser sur l'organisation d'un « *processus impartial d'expertise* », plutôt que sur la recherche de l'indépendance de chaque expert pris individuellement<sup>594</sup>. La pluralité ou collégialité<sup>595</sup> de l'expertise constitue ainsi un moyen permettant d'assurer une expertise impartiale. En multipliant le nombre et la spécialité des experts venant d'horizons divers et soumis à des influences distinctes, c'est l'annulation, ou tout du moins la confrontation, de ces différentes influences qui est recherchée. A la pluralité de l'expertise s'ajoute donc le respect du contradictoire. Ce dernier principe a d'ailleurs aussi été ajouté dans la loi n° 2011-2012<sup>596</sup>. Issu des règles de l'expertise mobilisée par la justice, ce principe fait donc officiellement son entrée dans l'expertise décisionnelle utilisée par l'autorité publique compétente. En dépit de cet affichage, une expertise plurielle et contradictoire reste pourtant peu, voire pas, développée<sup>597</sup>. Or, c'est pourtant là la vraie clé d'une expertise qui tend vers l'impartialité. Le nouveau dispositif français de protection des lanceurs d'alerte peut toutefois contribuer à contrebalancer le défaut d'impartialité de l'expertise scientifique.

---

<sup>591</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>592</sup> Acteurs publics, « Je vis dans un monde réel où les experts travaillent avec l'industrie », *Acteurs publics*, 23 avril 2013, Article disponible à l'adresse : <http://www.acteurspublics.com/2013/04/23/je-vis-dans-un-monde-reel-ou-les-experts-travaillent-avec-l-industrie>, page consultée le 25 avril 2014.

<sup>593</sup> Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>594</sup> DAB (W.) et SALOMON (D.), *op. cit.*, p. 106.

<sup>595</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>596</sup> Pour rappel, l'article 1 de la loi n° 2011-2012 dispose : « l'expertise sanitaire répond aux principes d'impartialité, de transparence, de pluralité et du contradictoire ».

<sup>597</sup> DAB (W.) et SALOMON (D.), *op. cit.*, p. 107.

## II. La protection offerte en France aux lanceurs d'alerte

131. La loi n° 2013-316 instaure un droit d'alerte pour « *toute personne physique ou morale* » concernant un « *risque grave* » pour la santé publique ou l'environnement<sup>598</sup>. Si le principe d'un droit d'alerte est prévu « *pour tout citoyen* », c'est « *essentiellement le recours à un tel droit par les salariés et les membres du CHSCT*<sup>599</sup> » qui est encadré par cette loi<sup>600</sup>. La loi n° 2013-316 consacre en effet son titre III à l'« *exercice du droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement dans l'entreprise* ».

Ce droit d'alerte permet donc que les risques liés aux substances et produits phytopharmaceutiques puissent être signalés par toute personne, plus particulièrement par les employés d'un fabricant de produits phytopharmaceutiques, ou encore les salariés d'une exploitation agricole ou d'une entreprise utilisant, distribuant ou entreposant des produits phytopharmaceutiques. Cette loi offre donc l'occasion de corriger les éventuels manquements résultant de l'évaluation des risques réalisée par les demandeurs d'une autorisation et/ou du contrôle de cette évaluation par les agences d'expertise. En théorie tout du moins, car la mise en œuvre de ce dispositif juridique peut s'avérer délicate pour le salarié lanceur d'alerte.

Certes, la loi prévoit plusieurs mécanismes de protection des lanceurs d'alerte. Le droit d'alerte n'est ainsi pas conditionné par la réalisation ultérieure du risque. Pour pouvoir être dénoncé, un risque sanitaire ou environnemental doit seulement être suspecté « *de bonne foi* »<sup>601</sup>. Comparativement, l'article L4131-1 du code du travail protège le salarié en cas de « *danger grave et imminent pour sa vie ou santé* », et non en cas de simple risque pour sa vie ou sa santé. Cet allègement est important, dans la mesure où « *[l]e plus souvent, ce que dénonce le lanceur d'alerte pour la collectivité est une simple suspicion, un fait scientifique controversé, et non un fait avéré constitué en illégalité* »<sup>602</sup>. De plus, en cas de contentieux, le lanceur d'alerte bénéficie d'un renversement de la charge de la preuve, cette dernière incombant à la personne physique ou morale responsable du risque dénoncé<sup>603</sup>. Enfin, une disposition générale protège le lanceur d'alerte d'éventuelles mesures de rétorsion prises à son égard<sup>604</sup>.

---

<sup>598</sup> Loi n° 2013-316, *op. cit.*, Titre I, Article 1.

<sup>599</sup> Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

<sup>600</sup> VERICEL (M.), « Institution d'un droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement », *Revue de droit du travail*, Juin 2013, p. 415.

<sup>601</sup> Loi n° 2013-316, *op. cit.*, Articles 8 et 1 ; VERICEL (M.), *op. cit.*, p. 416.

<sup>602</sup> NOIVILLE (C.) et HERMITTE (M.-A.), « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 14, 2006/3, p. 275.

<sup>603</sup> Loi n° 2013-316, *op. cit.*, Article 11 ; VERICEL (M.), *op. cit.*, p. 417.

<sup>604</sup> Loi n° 2013-316, *op. cit.*, Article 11.

Cependant, c'est son employeur que le travailleur doit alerter<sup>605</sup>, ce qui pourra provoquer des tensions si l'employeur ne partage pas l'avis du salarié lanceur d'alerte. La loi n° 2013-316 n'a ainsi pas repris la proposition initiale tendant à créer, au sein des entreprises, une cellule d'alerte spécifiquement dédiée au traitement des alertes sanitaires et environnementales<sup>606</sup>. La mise en place de ces cellules pouvait en effet s'avérer lourde et complexe pour les établissements concernés<sup>607</sup>. Par ailleurs, si l'employeur ne donne pas suite à l'alerte dans un délai d'un mois, le travailleur ou le représentant du personnel au CHSCT peut saisir le préfet<sup>608</sup>. Ces personnes peuvent également transmettre l'alerte à une organisation syndicale de salariés représentative au niveau national, cette dernière ayant la faculté de saisir le Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement<sup>609</sup>. Cette Commission a ainsi en charge le traitement des alertes sanitaires et environnementales. Créée par la loi n° 2013-316, cette Commission a aussi pour mission d'émettre « *des recommandations générales sur les principes déontologiques propres à l'expertise scientifique et technique dans les domaines de la santé et de l'environnement* », et de procéder à leur diffusion<sup>610</sup>. Ce faisant, elle vient s'ajouter au comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts interne à l'ANSES, qui date de la création de cette agence<sup>611</sup>.

En conséquence, quelles que soient les difficultés de mise en œuvre du droit d'alerte prévu en matière sanitaire et environnementale, la loi n° 2013-316 n'en constitue pas moins une avancée majeure, qui vient combler une lacune précédemment dénoncée<sup>612</sup>. Il complète ainsi utilement le dispositif de prévention des conflits d'intérêts, centré sur les déclarations d'intérêts. D'autant plus que deux récentes décisions constitutionnelles peuvent remettre en cause les modalités de mise en œuvre de ces déclarations.

---

<sup>605</sup> *Ibid.*, Article 8.

<sup>606</sup> BLANDIN (M.-C.), Proposition de loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement, n° 747, 28 août 2012, Article 9.

<sup>607</sup> VERICEL (M.), *op. cit.*, p. 416.

<sup>608</sup> Loi n° 2013-316, *op. cit.*, Article 8.

<sup>609</sup> *Ibid.*, Article 4, point 5°.

<sup>610</sup> *Ibid.*, Article 2, point 1°.

<sup>611</sup> Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *JORF* du 8 janvier 2010, Article 2, paragraphe 1, créant un article L1313-9 du code de la santé publique.

<sup>612</sup> NOIVILLE (C.) et HERMITTE (M.-A.), « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 14, 2006/3, p. 269-277.

### III. Une remise en cause possible du système de déclarations d'intérêts

**132. Des déclarations d'intérêts potentiellement attentatoires au respect de la vie privée.** Deux décisions rendues par le Conseil constitutionnel le 9 octobre 2013<sup>613</sup> au sujet des lois n° 2013-906<sup>614</sup> et n° 2013-907<sup>615</sup> relatives à la transparence de la vie publique pourraient remettre en cause certaines dispositions concernant les déclarations publiques d'intérêts prévues en matière d'expertise sanitaire. Le Conseil constitutionnel considère ainsi comme une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée<sup>616</sup> l'obligation de déclarer les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents du déclarant, et *a fortiori* celles des autres membres de sa famille<sup>617</sup>. En conséquence, seule l'obligation de mentionner les activités professionnelles du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin du déclarant peut être mentionnée dans la loi n° 2013-907<sup>618</sup>. Or, l'arrêté du 5 juillet 2012 précité, qui fixe le document type de la déclaration d'intérêts en matière de santé publique, prévoit, dans sa rubrique n° 5, que les activités professionnelles des enfants et parents du déclarant soient précisées, si toutefois elles ont un lien avec celle du déclarant. Cette obligation pourrait donc être remise en question suite à la décision n° 2013-676 DC du Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel considère également que la sanction de l'obligation faite par la loi n° 2013-907 de déclarer les « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* », sans que ces liens soient précisés, constitue une atteinte au principe de légalité des délits et des peines<sup>619</sup>. Or, l'arrêté du 5 juillet 2012 demande, à sa rubrique n° 6, que soient déclarés

---

<sup>613</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-675 DC sur la loi organique relative à la transparence de la vie publique, 9 octobre 2013 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-676 DC sur la loi relative à la transparence de la vie publique, 9 octobre 2013.

<sup>614</sup> Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* n° 238 du 12 octobre 2013.

<sup>615</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* n° 238 du 12 octobre 2013.

<sup>616</sup> Le droit au respect de la vie privée est défini par : l'article 9 du code civil, qui dispose que « *[c]haque un a droit au respect de sa vie privée* » ; l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lequel « *[t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* ».

<sup>617</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-676 DC sur la loi relative à la transparence de la vie publique, 9 octobre 2013, considérant n° 15.

<sup>618</sup> *Ibid.*

<sup>619</sup> *Ibid.*, considérant n° 28. Le principe de légalité des délits et des peines est fixé par : l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à laquelle renvoie le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose que « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* » ; l'article 34 du la Constitution du 4 octobre 1958, selon lequel « *[l]a loi fixe les règles concernant [...] la détermination des crimes et des délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* » ; l'article 111-2 du code pénal, selon lequel « *[l]a loi détermine les crimes et délits et fixe les peines applicables à leurs auteurs* » ; l'article 111-3 du code pénal, selon lequel : « *Nul ne peut être puni*

les « *autres liens d'intérêt* » que le déclarant considère devoir porter à la connaissance de l'organisme objet de la déclaration, sans autres précisions. Comme il a été dit, l'omission de déclaration de ces liens est pénalement sanctionnée par l'article 3 de la loi n° 2011-2012. Cette rubrique de la déclaration type prévue par l'arrêté du 5 juillet 2012 pourrait donc être considérée comme inconstitutionnelle. A moins qu'elle ne soit précisée par l'organisme employant le déclarant, comme le prévoit la rubrique n° 6 de l'arrêté du 5 juillet 2012.

Le Conseil constitutionnel remet enfin en cause la publicité des déclarations d'intérêts remplies par les « *personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et n'étant pas élues par les citoyens* »<sup>620</sup>. Il considère que le contrôle de ces déclarations d'intérêts est déjà assuré par la Haute autorité et par l'autorité administrative compétente. Dès lors, la publicité des déclarations d'intérêts « *porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes* »<sup>621</sup>. Cette décision pourrait donc remettre en cause l'obligation de publicité des déclarations publiques d'intérêts remplies par les membres des agences sanitaires, à l'occasion par exemple d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>622</sup>. Comment, en effet, « *un objectif de neutralité des décisions de santé publique pourrait-il justifier l'atteinte au droit au respect de la vie privée ?* »<sup>623</sup>. En conséquence, le système des déclarations publiques d'intérêts, qui constitue le cœur du dispositif de prévention des conflits d'intérêts, pourrait s'en trouver « *pour le moins anéanti* »<sup>624</sup>.

**133. Conclusion du chapitre II.** L'indépendance de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants s'est progressivement affirmée sur les plans institutionnel, procédural et substantiel, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau français. Elle n'en reste pas moins imparfaite. L'évaluation des risques et de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants peut en effet difficilement s'extraire de toute considération socio-économique, pourtant théoriquement mobilisée au seul stade de l'autorisation de ces produits. Les experts en charge de l'évaluation sont par ailleurs « *en*

---

*pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi [...]. Nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi, si l'infraction est un crime ou un délit* ».

<sup>620</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-676 DC sur la loi relative à la transparence de la vie publique, 9 octobre 2013, considérant n° 22.

<sup>621</sup> *Ibid.*

<sup>622</sup> LAUDE (A.), « Les conflits d'intérêts en santé au lendemain des décisions du Conseil constitutionnel du 9 octobre 2013 », *Recueil Dalloz*, n° 37, 31 octobre 2013, p. 2485.

<sup>623</sup> *Ibid.*

<sup>624</sup> *Ibid.*

*interaction constante* » avec les décideurs publics<sup>625</sup>. Cette difficile distinction entre l'évaluation des risques et de l'efficacité d'une part, et la prise en compte d'autres considérations, notamment socio-économiques, d'autre part, peut en outre être menacée, au niveau français, par le futur rattachement à l'ANSES de la mission de délivrance des autorisations de pesticides. Concernant la séparation de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants vis-à-vis des intérêts privés, les améliorations successives du système de prévention des conflits d'intérêts limitent ces conflits, sans les supprimer complètement.

En conséquence, l'indépendance de l'évaluation phytopharmaceutique ne peut être complètement garantie, tant vis-à-vis de l'autorité compétente en charge des décisions d'autorisation que vis-à-vis des intérêts privés. De fait, il ne peut être assuré que les incertitudes liées à certains effets nocifs, comme les effets perturbateurs endocriniens ou l'« effet cocktail », seront correctement évaluées et prises en compte.

Toutefois, partant du constat que l'indépendance de l'expertise est impossible à atteindre, la pluralité et le contradictoire de cette expertise devraient permettre de contrebalancer son inévitable partialité. La prise en compte, au stade de l'autorisation, des incertitudes mises en évidence par l'évaluation, à travers le principe de précaution, peut constituer un autre contrepoids.

---

<sup>625</sup> DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (III) – La refondation des pouvoirs*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2007, p. 28.

## **Chapitre III. Le principe de précaution contraint par le principe de proportionnalité**

**134.** Le principe de précaution offre, aux autorités compétentes en charge de l'octroi des autorisations de produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, la possibilité de prendre en compte les incertitudes inhérentes à l'évaluation des risques phytopharmaceutiques. Il se trouve en outre que les textes du « paquet pesticide » obligent les autorités compétentes à prendre en compte ce principe, ce qui n'était pas clairement affirmé dans les précédents textes. Cette prise en compte reste, malgré tout, limitée par l'application du principe de proportionnalité (Section I). De plus, le contrôle exercé par le juge en la matière, au niveau de l'Union européenne comme au niveau français, tend à évoluer, même s'il est par principe restreint (Section II).

### ***Section I. Une affirmation limitée du principe de précaution***

**135.** Les textes du « paquet pesticide » facilitent l'application du principe de précaution et, ce faisant, permettent une meilleure protection de la santé et de l'environnement (Paragraphe I). Malgré ce contexte porteur, la mise en œuvre du principe de précaution reste contrainte par le respect du principe de proportionnalité (Paragraphe II).

#### **Paragraphe I. Un encadrement favorable à la protection sanitaire et environnementale**

**136.** Non seulement le droit de l'Union européenne des produits phytopharmaceutiques affiche clairement que le principe de précaution doit être pris en compte par l'autorité décisionnaire dans le domaine phytopharmaceutique (A), mais il renvoie aussi aux conditions de mise en œuvre de ce principe données par la législation alimentaire, plus favorables que celles prévues par le droit de l'environnement (B).

##### ***A. Un principe désormais clairement affiché***

**137.** Implicitement prévu par la directive 91/414/CEE (I), le principe de précaution est officialisé par l'actuel droit des produits phytopharmaceutiques de l'Union européenne (II).



## I. Un principe implicite dans la directive 91/414/CEE

**138. Un encadrement de la gestion de l'incertitude.** Avant l'adoption du règlement n° 1107/2009, la prise en compte du principe de précaution n'était pas explicitement prévue par la réglementation phytopharmaceutique. Toutefois, certaines dispositions, toujours en vigueur, y faisaient déjà allusion. Les principes uniformes pour l'évaluation et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques demandent ainsi aux Etats membres de tenir compte, le cas échéant, « *des éléments d'incertitude présentés pas les informations obtenues pendant l'évaluation, de manière à réduire à un minimum le risque d'omission, ou de sous-estimation de l'importance, d'effets nocifs ou néfastes* »<sup>626</sup>. Plus précisément, les Etats membres doivent, au moment de la décision d'autorisation, rechercher « *les données ou les points de décision critiques, dont l'élément d'incertitude pourrait entraîner un classement erroné du risque présenté* »<sup>627</sup>.

**139. Un principe utilisé par la jurisprudence.** De plus, le TPICE estime que la disposition prévue par l'article 5, paragraphe 1, point b), de la directive 91/414/CEE doit être interprétée à la lumière du principe de précaution. Cette disposition prévoit en effet qu'une substance active peut être inscrite à l'annexe I de la directive 91/414/CEE, seulement si l'utilisation des pesticides qui contiennent cette substance, conforme aux bonnes pratiques phytosanitaires, n'a pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale ou d'influence inacceptable sur l'environnement. En conséquence, et dans la mesure où « *le principe de précaution tend à prévenir les risques potentiels* », le Tribunal juge que « *l'existence d'indices sérieux qui, sans écarter l'incertitude scientifique, permettent raisonnablement de douter de l'innocuité d'une substance, s'oppose, en principe, à l'inscription de cette substance à l'annexe I de la directive 91/414* »<sup>628</sup>. C'est sur la base de ces considérations que

---

<sup>626</sup> Directive n° 97/57/CE du Conseil du 22 septembre 1997 établissant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOCE L 265 du 27 septembre 1997, Annexe, B. Evaluation, point 4 ; disposition ensuite ajoutée pour les pesticides contenant des microorganismes par la directive 2005/25/CE du Conseil du 14 mars 2005 modifiant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE en ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques contenant des micro-organismes, JOUE L 90 du 8 avril 2005, Annexe, B. Evaluation, point 1.3. Ces dispositions sont désormais fixées par le règlement n° 546/2011 précité, Annexe, Partie I, B. Evaluation, point 1.4., et Partie II, B. Evaluation, point 1.3.

<sup>627</sup> *Ibid.*, Annexe, B. Evaluation, point 4 ; disposition ensuite ajoutée pour les pesticides contenant des microorganismes par la directive 2005/25/CE, *op. cit.*, Annexe, B. Evaluation, point 1.3.

<sup>628</sup> TPICE, Arrêt du 11 juillet 2007, *Royaume de Suède c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-229/04, n° 160 et 161 ; TPICE, Arrêt du 3 septembre 2009, *Cheminova et a. c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-326/07, n° 165 et 166.

le Tribunal a annulé la directive 2003/112/CE<sup>629</sup> portant inscription du paraquat à l'annexe I de la directive 91/414/CEE<sup>630</sup>, et validé la décision n° 2007/389/CE<sup>631</sup> concernant la non-inscription du malathion à l'annexe I de la directive 91/414/CEE<sup>632</sup>. Dans les affaires relatives à ces substances actives, le Tribunal considère en effet que les études fournies ne permettent pas de conclure à l'innocuité de ces substances pour la santé et/ou l'absence d'effet inacceptable pour l'environnement.

**140. Un principe inhérent aux dispositifs d'autorisation préalable à la mise sur le marché.** Plus généralement, certains auteurs considèrent même que les régimes d'autorisation préalable à la mise sur le marché de produits, mis en œuvre en l'occurrence dans le domaine alimentaire, comme par exemple en matière d'additifs ou d'OGM, sont issus d'une « *imprégnation des normes harmonisées de droit dérivé [...] par le principe de précaution* »<sup>633</sup>.

De l'avis de la Commission, la directive 91/414/CEE est d'ailleurs « *l'un des premiers textes législatifs importants qui anticipent [...] le principe de précaution* » et pour lequel « *dès le début, la protection de la santé humaine et de l'environnement ont primé sur les besoins de la production agricole* »<sup>634</sup>. Ce point de vue n'est toutefois pas partagé par le Parlement européen, qui considère au contraire qu'« *un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement ne peut pas être atteint dans le cadre de la seule directive 91/414/CEE* »<sup>635</sup>. C'est pourquoi le principe de précaution a été explicitement introduit dans le règlement n° 1107/2009.

---

<sup>629</sup> Directive 2003/112/CE de la Commission du 1<sup>er</sup> décembre 2003 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active paraquat, JOUE L 321 du 6 décembre 2003.

<sup>630</sup> TPICE, Arrêt du 11 juillet 2007, *Royaume de Suède c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-229/04.

<sup>631</sup> Décision n° 2007/389/CE de la Commission du 6 juin 2007 concernant la non-inscription du malathion à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil et le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant cette substance, JOUE L 146 du 8 juin 2007.

<sup>632</sup> TPICE, Arrêt du 3 septembre 2009, *Cheminova et a. c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-326/07.

<sup>633</sup> MAHIEU (S.), *Le droit de la société de l'alimentation – Vers un nouveau modèle de maîtrise des risques alimentaires et technologiques en droit communautaire et international*, Larcier, Bruxelles, 2007, p. 268.

<sup>634</sup> Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des substances actives des produits phytopharmaceutiques (présenté conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques)*, COM(2001) 444 final, 25 juillet 2001, p. 3.

<sup>635</sup> LANNOYE (P.), *op. cit.*, point N.

## II. Un principe officialisé par le « paquet pesticide »

**141. Un principe structurant l'encadrement de la mise sur le marché des pesticides.** Avec le « paquet pesticide », le principe de précaution fait son entrée officielle dans la réglementation phytopharmaceutique. Le principe de précaution est ainsi explicitement cité dans la directive 2009/128/CE<sup>636</sup> et le règlement n° 1107/2009. Le paragraphe 4 de l'article 1 de ce règlement indique : « *Les dispositions du présent règlement se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement.* ». Cette disposition a été ajoutée à la demande du Parlement<sup>637</sup>. Le rapporteur de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement considère même que le règlement doit tenir compte de ce principe « *en priorité* »<sup>638</sup>.

**142. Un principe pris en compte lors de l'autorisation des pesticides et de leurs composants.** Concrètement, l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009 demande à la Commission européenne de tenir compte du principe de précaution lors de l'élaboration du règlement d'approbation d'une substance active, en plus du rapport d'évaluation établi par l'Etat membre rapporteur et des conclusions rendues par l'EFSA. Il en est de même pour les phytoprotecteurs et synergistes, puisque l'article 25 qui les concerne renvoie à l'article 13. Le paragraphe 2 de cet article 13 n'indique pas clairement que la Commission a l'obligation d'appliquer, le cas échéant, le principe de précaution. Cependant, il ne précise pas non plus que ce principe constitue une simple possibilité de gestion du risque phytopharmaceutique offerte à la Commission. Considérant, en outre, les développements du paragraphe précédent, il peut en être déduit que l'application du principe de précaution constitue bien une obligation pour la Commission.

Concernant l'autorisation des produits phytopharmaceutiques accordée par les Etats membres, le paragraphe 4 de l'article 1 du règlement indique : « *les Etats membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que*

---

<sup>636</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, considérant n° 1 et article 2, paragraphe 3. Cette directive traitant des usages phytopharmaceutiques et non de leur mise sur le marché, la façon dont elle prend en compte le principe de précaution ne sera pas étudiée dans ce chapitre.

<sup>637</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 25.

<sup>638</sup> *Ibid.*, p. 135.

*représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire* ». Tout comme la Commission doit prendre en compte le principe de précaution lors de la décision d'approbation d'une substance active, les Etats membres peuvent aussi prendre en compte ce principe lorsqu'ils décident d'autoriser, ou non, un produit phytopharmaceutique. Cependant, pour les Etats membres, il s'agit davantage d'une option de gestion du risque phytopharmaceutique que d'une obligation, comme c'est le cas pour la Commission européenne au stade de l'approbation des composants. La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen considère toutefois, au sujet de l'« effet cocktail », que le principe de précaution est d'application obligatoire. Elle indique ainsi que « *si des effets synergiques ou cumulés sont soupçonnés, il faut les parer, en cas d'absence de données sûres concernant les risques, par des mesures de précaution* »<sup>639</sup>. Pour autant, les textes français ne font pas explicitement référence au principe de précaution. L'article L253-7 du CRPM dispose toutefois : « *Dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, l'autorité administrative peut prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits [phytopharmaceutiques] et des semences traitées par ces produits, après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, sauf urgence, et sans préjudice des dispositions de l'article L211-1 du code de l'environnement* »<sup>640</sup>. Ces mesures étant justifiées « *dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement* », elles dépassent la mise en œuvre du principe de précaution pour englober celle du principe de prévention. Il en est d'ailleurs de même des dispositions prévues par le règlement n° 1107/2009 en situation d'urgence. L'article 71 de ce règlement permet en effet aux Etats membres de prendre, en situation d'urgence, « *des mesures conservatoires provisoires* », à condition toutefois d'en informer la Commission et les Etats membres, et sous réserve que de telles mesures n'aient pas été prises par la Commission. La Commission doit ensuite se prononcer, dans un délai de trente jours, sur le devenir de ces mesures.

---

<sup>639</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>640</sup> Suite à l'examen du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le Sénat propose toutefois de supprimer l'obligation, pour le ministère chargé de l'agriculture, de solliciter préalablement l'avis de l'ANSES : Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté au nom de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, par M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 1548, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, tel que modifié par le Sénat en première lecture, texte n° 98 du 15 avril 2014, Article 23, paragraphe I A. Cet amendement a sans doute pour objet de contrebalancer les effets du transfert à l'ANSES de la délivrance des AMM de pesticides.

### 143. Un principe qui s'impose aux industriels phytopharmaceutiques ?

Concernant les fabricants de produits phytopharmaceutiques, le considérant n° 8 précise : « *Le principe de précaution devrait être appliqué et le présent règlement devrait assurer que l'industrie démontre que les substances ou produits fabriqués ou mis sur le marché n'ont aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement* ». Sans en déduire que le principe de précaution s'applique aussi aux industriels phytopharmaceutiques, il doit toutefois être souligné que, du fait de ce principe, les industriels sont tenus de démontrer l'absence d'effet nocif pour la santé humaine ou animale et l'absence d'effet inacceptable pour l'environnement des substances et produits dont ils demandent l'autorisation. La version initialement proposée par la Commission était d'ailleurs plus directive à l'encontre des industriels, puisqu'il était indiqué que « *le principe de précaution doit être appliqué et, au titre de celui-ci, l'industrie doit démontrer que les substances ou produits fabriqués et mis sur le marché n'ont pas d'effet nocif sur la santé humaine ou l'environnement* »<sup>641</sup>. L'indicatif a été remplacé par le conditionnel dans le texte finalement adopté.

Une partie de la doctrine est d'ailleurs d'avis que le principe de précaution doit s'imposer, de façon générale, à tous les décideurs, publics comme privés<sup>642</sup>. D'autres considèrent, au contraire, que l'application du principe de précaution doit se limiter aux autorités publiques<sup>643</sup>. C'est en effet ce que prévoient d'une part, la définition du principe de précaution donnée par la Charte française de l'environnement<sup>644</sup>, et d'autre part, la résolution de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre du principe de précaution<sup>645</sup>. Dans ses conclusions relatives à l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 12 avril 2013, le rapporteur public estime toutefois qu' « *il ressort tant de la formulation impersonnelle de l'article 5 [de*

---

<sup>641</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques présentée par la Commission*, COM(2006) 388 final, 12 juillet 2006, p. 14, considérant n° 8.

<sup>642</sup> EWALD (F.), GOLLIER (C.) et SADELEER (N.), *Le principe de précaution*, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, Paris, 2001, p. 123 ; KOURILSKY (P.) et VINEY (G.), *Le principe de précaution*, Rapport au Premier ministre, 15 Octobre 1999, p. 65 et s. ; BOY (L.), « La nature juridique du principe de précaution », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 7, n° 3, 1999, p. 5.

<sup>643</sup> PARANCE (B.), « Les entreprises face au principe de précaution », in FONBAUSTIER (L.) et MAGNIER (V.), (dir.), *Développement durable et entreprise*, Dalloz, Coll. Thèmes et Commentaires, Paris, 2013, notamment p. 62 et s.

<sup>644</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF du 2 mars 2005, Article 5 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

<sup>645</sup> Assemblée nationale, *Résolution sur la mise en œuvre du principe de précaution*, n° 837, 1<sup>er</sup> février 2012, 4p. Cette résolution ne vise que les autorités publiques.

la Charte de l'environnement] que de l'exposé des motifs et de l'ensemble des travaux préparatoires de la loi constitutionnelle de 2005 que ces mesures de précaution ne sont pas nécessairement adoptées par l'administration, mais peuvent être exigées des tiers privés dont l'action est susceptible d'endommager l'environnement et sur lesquels l'administration exerce une forme de contrôle »<sup>646</sup>. Il en découle que le principe de précaution trouve matière à s'appliquer aux fabricants de produits phytopharmaceutiques, de même qu'à tous les professionnels exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques.

**144. Un principe justifiant le renforcement de la surveillance *ex-post*.** Pour finir, l'application « *pratique* » du principe de précaution conduit aussi, selon le Parlement européen, à renforcer la surveillance *ex-post* des produits phytopharmaceutiques et à réviser les conditions de leur autorisation à la lumière de « *l'état actuel des connaissances scientifiques* »<sup>647</sup>. Ce renforcement doit être mis en œuvre par les autorités compétentes, bien évidemment, mais aussi par les fabricants de produits phytopharmaceutiques. A ce sujet, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit de mettre en place un dispositif de phytopharmacovigilance, comme il a été souligné précédemment<sup>648</sup>. Non seulement le règlement n° 1107/2009 indique clairement que le principe de précaution doit être utilisé, mais il en précise aussi les conditions de mise en œuvre.

## ***B. Un renvoi aux conditions plus favorables du droit alimentaire***

**145.** Bien que le principe de précaution soit issu du droit de l'environnement, certaines des conditions prévues par le droit alimentaire de l'Union européenne s'appliquent en matière d'approbation des composants de produits phytopharmaceutiques (I). Ce faisant, des potentialités plus grandes sont offertes à l'application de la précaution dans le domaine phytopharmaceutique (II).

---

<sup>646</sup> Conclusions du rapporteur public Alexandre Nallet présentées le 12 avril 2013 sur la requête n° 342409 présentée par l'Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres, p. 16.

<sup>647</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, Justification à l'amendement 90 de l'article 14 p. 52, Justification à l'amendement 97 à l'article 21 p. 54-55, Justification à l'amendement 160 à l'article 43 p. 85, p. 137.

<sup>648</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 54.

## I. Un principe pourtant issu du droit de l'environnement

**146. Un renvoi à la législation alimentaire de l'Union européenne.** Le règlement n° 1107/2009 renvoie à une partie des dispositions prévues par la législation alimentaire de l'Union européenne pour les conditions et modalités de mise en œuvre du principe de précaution au stade de l'approbation des substances actives, phytoprotecteurs et synergistes. Selon l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009, la Commission doit en effet tenir compte, lors de l'approbation de ces substances, du principe de précaution « *quand les conditions définies à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 178/2002 s'appliquent* ».

Ce renvoi à la législation alimentaire peut surprendre, dans la mesure où le principe de précaution est issu du droit de l'environnement, et non du droit alimentaire. Dans le traité fondateur, il n'est d'ailleurs question du principe de précaution que dans le titre consacré à l'environnement<sup>649</sup>. Pourtant, le droit dérivé relatif à la protection de l'environnement est peu disert sur le sujet<sup>650</sup>, alors que le droit alimentaire encadre précisément ce principe depuis le règlement n° 178/2002. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles la réglementation phytopharmaceutique renvoie à la législation alimentaire pour les conditions de mise en œuvre du principe de précaution, et non au droit de l'environnement.

Un tel choix est aussi justifié par le fait que les produits phytopharmaceutiques peuvent se retrouver sous forme de résidus dans les aliments destinés à la consommation humaine et animale. Considérant que la mise sur le marché et l'utilisation de ces produits a des répercussions sur l'alimentation humaine et animale, il est somme toute logique que leur encadrement soit relié à la législation alimentaire. Pour autant, l'application du principe de précaution aux produits biocides, dont certains peuvent se retrouver dans l'alimentation humaine ou animale<sup>651</sup>, ne renvoie pas aux dispositions de la législation alimentaire. Le règlement n° 528/2012 qui encadre ces produits n'apporte d'ailleurs aucune précision sur les

---

<sup>649</sup> L'article 191, paragraphe 2, du TFUE dispose ainsi : « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement [...] est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* » ; l'ajout du principe de précaution comme étant l'un des principes fondateurs de la politique de la Communauté européenne dans le domaine de l'environnement date du traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, JOCE C 191 du 29 juillet 1992, point 38) modifiant l'article 130 R, paragraphe 2.

<sup>650</sup> VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, 3<sup>ème</sup> éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2011, n° 123.

<sup>651</sup> Les produits biocides du type de produits 4 du groupe I (désinfectants) sont destinés à désinfecter les surfaces en contact avec les denrées alimentaires et les aliments pour animaux et peuvent, de fait, se retrouver dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux : règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, JOUE L 167 du 27 juin 2012, Annexe V.

conditions et modalités de mise en œuvre du principe de précaution<sup>652</sup>. Le renvoi du droit des produits phytopharmaceutiques aux dispositions prévues par le droit alimentaire pour le principe de précaution, quoique cohérent, ne va pour autant pas de soi. Il mérite, à ce titre, d'être souligné.

**147. Un principe surtout utilisé pour protéger la santé humaine.** Plus généralement, le principe de précaution est aussi mis en œuvre, en particulier depuis l'affaire de l'ESB, et en France depuis l'affaire du sang contaminé qui l'a précédée, dans les domaines de la santé et de la sécurité alimentaire<sup>653</sup>. Le juge administratif français le mobilise même essentiellement, pour ne pas dire uniquement, pour protéger la santé humaine et non l'environnement *per se*, y compris dans les contentieux environnementaux<sup>654</sup>. Il est vrai que, selon l'article premier de la Charte de l'environnement, « *[c]haque un a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». L'application du principe de précaution, défini à l'article 5 de cette Charte, a donc pour objet de contribuer à satisfaire ce droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Au niveau de l'Union européenne, l'application du principe de précaution en matière de protection de la santé humaine fait suite aux arrêts rendus par la CJCE le 5 mai 1998<sup>655</sup> sur la maladie dite de la « vache folle ». Ces arrêts ont pour origine la contestation de la décision n° 96/239/CE<sup>656</sup>, par laquelle la Commission européenne a interdit les exportations de bovins, viandes et produits à base de viandes bovines depuis le Royaume-Uni, compte tenu du risque de transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Dans l'affaire C-180/96, la Cour valide la décision n° 96/239/CE, pourtant adoptée par la Commission en l'absence de certitudes scientifiques. La Cour affirme ainsi qu'« *il doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre*

---

<sup>652</sup> Il est question, dans le règlement n° 528/2012 précité, du principe de précaution en termes généraux, notamment au considérant n° 3 et à l'article 1.

<sup>653</sup> HERMITTE (M.-A.), « Santé, environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste », *op. cit.*, p. 40 ; COLLART DUTILLEUL (F.), FERCOT (C.), BOUILLOT (P.-E.) et COLLART DUTILLEUL (C.), « L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français », *op. cit.*, n° 52.

<sup>654</sup> CANS (C.), « Les mutations du droit de l'environnement sous l'effet des préoccupations sanitaires », in BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J.) et TRINQUELLE (I.), (dir.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, p. 199.

<sup>655</sup> CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e.a.*, Aff. C-157/96 ; CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96.

<sup>656</sup> Décision n° 96/239/CE de la Commission du 27 mars 1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, *JOCE* L 78 du 28 mars 1996.



*que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées* »<sup>657</sup>.

Reprenant les principes posés par ces arrêts, la Commission européenne considère le principe de précaution, dans sa communication consacrée à ce principe, comme un « *principe d'application générale* »<sup>658</sup>. Le champ d'application de ce principe dépasse ainsi la protection de l'environnement, pour englober aussi, notamment, la protection de la santé humaine, animale ou végétale<sup>659</sup>. Or, cette communication est considérée par le TPICE, non comme de simples recommandations, mais véritablement comme « *une codification de l'état du droit* »<sup>660</sup>.

Pour finir, la doctrine relève que la jurisprudence de la Cour applique le principe de précaution aux contentieux sanitaires « *sans même faire référence au principe d'intégration, comme s'il s'agissait pour elle de mettre en œuvre un principe naturel de justification des décisions administratives* »<sup>661</sup>. Il est vrai que dans les arrêts du 5 mai 1998 précités, la Cour avait justifié l'application à la protection de la santé du principe de précaution, par le principe d'intégration de la protection de l'environnement aux autres politiques communautaires, énoncé à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité<sup>662</sup>. En effet, l'article 130 R, paragraphe 1, du traité, consacré à l'environnement, considère que « *la protection de la santé des personnes* » fait partie des objectifs auxquels contribue « *[l]a politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement* »<sup>663</sup>. Le paragraphe 2 de cet article 130 R précise ensuite que « *[l]a politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de*

---

<sup>657</sup> CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96, n° 99 ; cette formulation est reprise dans l'autre arrêt rendu par le CJCE le 5 mai 1998 au sujet de la décision n° 96/239/CE, à savoir : *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e.a.*, Aff. C-157/96, n° 63.

<sup>658</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, COM(2000) 1 final, 2 février 2000, n° 3, p. 2 et 10.

<sup>659</sup> *Ibid.*

<sup>660</sup> TPICE, Arrêt du 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health SA c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. T-13/99, n° 123 et 149.

<sup>661</sup> EWALD (F.), GOLLIER (C.) et SADELEER (N.), *op. cit.*, p. 93 ; voir aussi PARANCE (B.), « Les entreprises face au principe de précaution », in FONBAUSTIER (L.) et MAGNIER (V.), (dir.), *Développement durable et entreprise*, Dalloz, Coll. Thèmes et Commentaires, Paris, 2013, p. 60 : c'est en matière de santé publique que le principe de précaution est le plus présent dans le droit de l'Union européenne.

<sup>662</sup> Pour rappel, suite aux modifications apportées par le point 38) du traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, JOCE C 191 du 29 juillet 1992, le principe d'intégration de la protection de l'environnement aux autres politiques est défini comme suit : « *Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté* ». Le principe d'intégration avait été introduit par l'Acte unique européen, JOCE L 169 du 29 juin 1987, Article 25 créant un titre VII consacré à l'environnement, en ces termes : « *Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté* ». Le principe d'intégration de la protection de l'environnement figure désormais à l'article 11 du TFUE, ainsi rédigé : « *[l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

<sup>663</sup> Article 130 R tel que modifié par le traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, JOCE C 191 du 29 juillet 1992, point 38).

protection élevé » et se trouve « fondée », notamment, sur le principe de précaution<sup>664</sup>. La Cour déduit donc de l'ensemble de ces dispositions que le principe de précaution s'applique à la protection de la santé<sup>665</sup>.

Les conditions de mise en œuvre du principe de précaution, données par la Cour dans les arrêts relatifs à la maladie dite de la « vache folle »<sup>666</sup>, ont ensuite été enrichies.

**148. Un principe renforcé suite à son application à la protection de la santé humaine.** En témoigne l'affaire T-74/00 relative à une demande d'annulation de décisions de retrait d'autorisation de médicaments à usage humain prises par la Commission, dans laquelle le Tribunal affirme : « *Bien qu'il soit uniquement mentionné dans le traité en relation avec la politique de l'environnement, le principe de précaution [...] a vocation à s'appliquer, en vue d'assurer un niveau de protection élevé de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des domaines d'action de la Communauté. [...] Il en résulte que le principe de précaution peut être défini comme un principe général du droit communautaire imposant aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques* »<sup>667</sup>. Pour le Tribunal, non seulement le principe de précaution, considéré comme un principe général du droit communautaire, a vocation à s'appliquer à la protection de la santé publique et de la sécurité en plus de la protection de l'environnement, mais cette application doit aussi primer sur les intérêts économiques. Il s'agit là d'un point important car la Cour avait, certes, déjà reconnu la suprématie sur les intérêts économiques de l'objectif de protection de la santé<sup>668</sup>, mais pas de l'objectif de protection de l'environnement. Ainsi, le principe de précaution, issu du droit de l'environnement, revient vers ce droit enrichi et renforcé suite à son essaimage dans le domaine de la protection de la santé.

---

<sup>664</sup> *Ibid.*

<sup>665</sup> CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96, n° 100 ; CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e.a.*, Aff. C-157/96, n° 64.

<sup>666</sup> CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e.a.*, Aff. C-157/96, n° 63 ; CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96, n° 99.

<sup>667</sup> TPICE, Arrêt du 26 novembre 2002, *Artegoda GmbH et autres c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-74/00, n° 183 et 184.

<sup>668</sup> Cette suprématie a été reconnue pour la première fois dans l'ordonnance du 12 juillet 1996, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96, n° 93 : « *tout en admettant les difficultés d'ordre économique et social engendrées au Royaume-Uni par la décision de la Commission, la Cour ne peut que reconnaître l'importance prépondérante à accorder à la protection de la santé* ».

Les conditions de mise en œuvre du principe de précaution définies par la législation alimentaire de l'Union européenne offrent une autre illustration des évolutions de ce principe suite à son application en matière de protection de la santé humaine.

## II. Des potentialités plus grandes

**149. Une protection sanitaire plus large.** En matière d'approbation de substances actives phytopharmaceutiques, phytoprotecteurs et synergistes, c'est une partie du cadre juridique défini par la législation alimentaire qui s'applique. L'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002, auquel renvoie l'article 13 du règlement n° 1107/2009, dispose ainsi : *« Dans des cas particuliers où une évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adoptées dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque ».*

Par comparaison avec les définitions données, au niveau international par la déclaration de Rio<sup>669</sup>, au niveau français par le code de l'environnement<sup>670</sup> ou la charte de l'environnement<sup>671</sup>, les conditions prévues par la législation alimentaire de l'Union européenne laissent une plus grande marge de manœuvre. Il est vrai que la notion d'incertitude scientifique se retrouve dans chacune de ces définitions, tout comme dans le

---

<sup>669</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 14 juin 1992, Principe 15 : *« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».*

<sup>670</sup> L'article L110-1 1° du code de l'environnement dispose : *« L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».* Cet article est issu de l'article 1 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n° 29 du 3 février 1995, initialement codifié à l'article L200-1 du code rural.

<sup>671</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF du 2 mars 2005, Article 5 : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».* Une proposition de loi sénatoriale, adoptée par le Sénat le 27 mai 2014, vise les modifications suivantes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : les mots *« et dans leurs domaines d'attributions »* sont remplacés par les mots *« dans leurs domaines d'attributions et dans les conditions définies par la loi »* ; après le mot *« proportionnées »* sont insérés les mots *« à un coût économiquement acceptable »* ; l'alinéa suivant est ajouté : *« Elles veillent également à ce que la mise en œuvre du principe de précaution constitue un encouragement au développement de la connaissance, à la promotion de l'innovation et au progrès technologique ».*

paragraphe 1 de l'article 7 du règlement n° 178/2002. Cependant, au-delà de ce contexte classique d'incertitude, il est à noter, dans le droit alimentaire, que les effets nocifs potentiels ne doivent pas nécessairement être graves et/ou irréversibles, comme c'est pourtant le cas dans le droit de l'environnement français ou dans la déclaration de Rio.

Le principe de précaution de la législation alimentaire est, en outre, rattaché à l'objectif que s'est fixée la Communauté européenne d'atteindre un « *niveau élevé de protection de la santé* », ce qui lui donne, sans conteste, une plus grande force d'application. Ce rattachement est d'ailleurs souligné dans le considérant n° 21 du règlement n° 178/2002, qui dispose : « *Dans les circonstances particulières où un risque pour la vie ou la santé existe, mais où une incertitude scientifique persiste, le principe de précaution fournit un mécanisme permettant de déterminer des mesures de gestion des risques ou d'autres actions en vue d'assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi dans la Communauté* ».

**150. Des contraintes économiques moins fortes.** Le principe de précaution de la législation alimentaire de l'Union européenne n'est enfin pas contraint, comme celui prévu par le code de l'environnement, par l'obligation de respecter un « *coût économiquement acceptable* »<sup>672</sup>. Le paragraphe 2 de l'article 7 du règlement n° 178/2002, précise toutefois que les mesures adoptées en application du principe de précaution « *sont proportionnées et n'imposent pas plus de restrictions au commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes en fonction des circonstances en question* ». Les contraintes économiques ne sont donc pas absentes de l'encadrement du principe de précaution donné par le droit alimentaire de l'Union européenne. Cependant, comme le souligne la doctrine, le principe de précaution tel qu'encadré par la législation alimentaire « *concerne au premier chef la protection du consommateur dans le cadre du marché commun* »<sup>673</sup>. Pour la Commission, l'objectif premier du règlement n° 178/2002 consiste, désormais, à « *ne mettre sur le marché que des denrées alimentaires sûres, saines et propres à la consommation* », la protection de la santé étant érigée en « *priorité absolue* »<sup>674</sup>. La Cour a d'ailleurs déjà eu l'occasion de consacrer la

---

<sup>672</sup> Il est à noter que la proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 mai 2014 visant à modifier la Charte de l'environnement ajoute que les mesures de précaution doivent être « *à un coût économiquement acceptable* ».

<sup>673</sup> COLLART DUTILLEUL (F.), FERCOT (C.), BOUILLOT (P.-E.) et COLLART DUTILLEUL (C.), *op. cit.*, n° 53.

<sup>674</sup> Commission des Communautés européennes, *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, Livre vert de la Commission, COM(97) 176 final, 30 avril 1997, p. 10.

suprémie de la protection de la santé sur les intérêts économiques<sup>675</sup>. *A contrario*, la définition, « *minimale* », donnée par le code ou la charte de l'environnement se traduit par une simple « *obligation de moyens* », et non « *une véritable obligation de résultat* »<sup>676</sup>.

Il doit toutefois être relevé que l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009, renvoie au seul paragraphe 1 de l'article 7 du règlement n° 178/2002, et non à la totalité de cet article. Ce renvoi partiel n'est bien évidemment pas anodin. Il en ressort, en premier lieu, que l'application proportionnée du principe de précaution, qui résulte des modalités de mise en œuvre décrites par le paragraphe 2 de l'article 7 du règlement n° 178/2002, ne s'impose pas au domaine phytopharmaceutique. Il n'en demeure pas moins que l'application du principe de précaution en matière d'autorisation des produits phytopharmaceutiques est tenue de respecter le principe général de proportionnalité, comme il sera vu dans le paragraphe suivant.

**151. L'absence de prise en compte d' « autres facteurs légitimes ».** De plus, le paragraphe 2 de l'article 7 du règlement n° 178/2002 précise que les mesures de précaution adoptées tiennent compte « *des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs légitimes en fonction des circonstances en question* ». Ces autres facteurs légitimes peuvent ainsi être, selon le considérant n° 19 du règlement n° 178/2002, « *des facteurs sociétaux, économiques, traditionnels, éthiques et environnementaux, ainsi que la faisabilité des contrôles* ». La prise en compte de ces autres facteurs légitimes, en plus de l'évaluation scientifique des risques et du principe de précaution, est aussi prévue par le règlement n° 1107/2009, comme il sera vu plus loin<sup>677</sup>. Le règlement n° 1107/2009, en renvoyant, pour l'application du principe de précaution, au seul paragraphe 1 de l'article 7 du règlement n° 178/2002, ne permet toutefois pas la prise en compte d'autres facteurs légitimes lors de l'application du principe de précaution. Cette prise en compte est théoriquement réservée, en matière d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, aux cas où le principe de précaution ne s'applique pas.

Enfin, il reste à vérifier si cet encadrement du principe de précaution donné par le droit alimentaire de l'Union européenne, plus souple bien qu'amputé de la prise en compte d'autres facteurs légitimes, s'applique à l'ensemble des risques sanitaires et environnementaux liés aux substances et produits phytopharmaceutiques. En effet, l'autorité compétente et le juge français ne pourraient-ils pas être tentés d'appliquer la définition plus restrictive donnée par le

---

<sup>675</sup> CJCE, Ordonnance du 12 juillet 1996, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96, n° 93.

<sup>676</sup> ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, 7<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 2010, p. 118.

<sup>677</sup> Cf. paragraphe n° 195 et s.

code de l'environnement, lorsque seule la protection de l'environnement est menacée ? Quelle que soit, en outre, le cadre appliqué, la mise en œuvre du principe de précaution reste limitée par le respect du principe de proportionnalité.

## **Paragraphe II. Une mise en œuvre restreinte**

**152.** La mise en œuvre du principe de précaution (B) illustre bien l'obligation de prise en compte d'autres intérêts, notamment économiques et commerciaux, du fait du principe de proportionnalité (A).

### ***A. Des mesures obligatoirement proportionnées***

**153. Des contraintes économiques sous-jacentes.** Même si le règlement n° 1107/2009 ne renvoie pas au paragraphe 2 de l'article 7 du règlement n° 178/2002, qui oblige les mesures de précaution à être proportionnées, ce premier règlement n'en cherche pas moins à garantir la production agricole. Comme le rappelle le considérant n° 6 de ce règlement, « *[l]a production végétale occupe une place très importante dans la Communauté* », production que l'utilisation de produits phytopharmaceutiques doit permettre d'améliorer. Les éventuelles restrictions à l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique, adoptées sur la base du principe de précaution pour protéger la santé ou l'environnement, risquent donc de compromettre l'objectif de productivité agricole. L'interdiction de certains produits phytopharmaceutiques ou la restriction de leur usage à certaines cultures ou organismes nuisibles, alors qu'aucune autre solution de lutte n'existe, peut ainsi placer les agriculteurs dans des situations délicates. C'est ce qu'on appelle le phénomène des usages orphelins, souvent dénoncé par les associations agricoles ou les firmes phytopharmaceutiques.

**154. L'obligation d'appliquer le principe de proportionnalité.** Par ailleurs, la mise en œuvre du principe de précaution, même tel que défini par le seul paragraphe 1 de l'article 7 du règlement n° 178/2002, n'en reste pas moins limitée par le respect du principe de proportionnalité. Selon l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, ce principe général de droit communautaire et de l'Union européenne conduit à ce que « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre*

les objectifs des traités »<sup>678</sup>. En l'espèce, il s'agit pour la Commission européenne, et pour le juge communautaire amené, le cas échéant, à se prononcer sur les décisions prises par la Commission, de concilier subtilement les « *intérêts contraires* » que sont la protection de la santé publique et de l'environnement d'une part, et la libre circulation des marchandises et les intérêts agricoles d'autre part<sup>679</sup>.

Il se trouve en effet que la Cour « *combine presque systématiquement* » principe de précaution et principe de proportionnalité<sup>680</sup>. Dans l'arrêt relatif à la maladie de la « vache folle » précité, dans lequel la Cour applique pour la première fois le principe de précaution à un domaine autre que la protection de l'environnement, la Cour vérifie ainsi que les mesures de précaution adoptées par la Commission respectent le principe de proportionnalité, s'agissant, tout comme le principe de précaution, d'un principe général du droit communautaire<sup>681</sup>. Dans le jugement T-74/00, le Tribunal précise que le recours au principe de précaution doit « *être conforme au principe de la prééminence de la protection de la santé publique, de la sécurité et de l'environnement sur les intérêts économiques, ainsi qu'aux principes de proportionnalité et de non-discrimination* »<sup>682</sup><sup>683</sup>. La Cour définit en outre le principe de proportionnalité comme un principe qui « *exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés* »<sup>684</sup>. Par ailleurs, la Cour a indiqué que le principe de proportionnalité « *doit être respecté en tant que tel aussi bien par le législateur communautaire que par les législateurs et les juges nationaux qui appliquent le droit communautaire* »<sup>685</sup>. En conséquence, ce principe s'applique aussi aux institutions nationales lorsqu'elles appliquent le droit de l'Union européenne, et ce même si la formulation du principe de proportionnalité

---

<sup>678</sup> Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, JOUE C 326 du 26 octobre 2012, Article 5, paragraphe 4.

<sup>679</sup> KAUFF-GAZIN (F.), « Retrait de l'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques », *Europe*, n° 11, 2008, Commentaire n° 370 de l'affaire T-75/06.

<sup>680</sup> BLANQUET (M.) et ISAAC (G.), *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 359.

<sup>681</sup> CJCE, Arrêt du 5 mai 1998, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96, n° 76 et s.

<sup>682</sup> Selon le principe de non-discrimination, les mesures de protection de la santé et de l'environnement ne doivent pas constituer « *un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres* », comme l'indiquent les articles 36 et 114 du TFUE.

<sup>683</sup> TPICE, Arrêt du 26 novembre 2002, *Artogodan Gmbh et autres c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-74/00, n° 186.

<sup>684</sup> CJCE, Arrêt du 9 mars 2006, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie et Stichting Natuur en Milieu c. College voor de toelating van bestrijdings middelen*, Aff. C-174/05, n° 28.

<sup>685</sup> CJCE, Arrêt du 17 janvier 2008, *Viamex Agrar Handels Gmbh et Zuchtvieh-Kontor Gmbh c. Hauptzollamt Hambourg-Jonas*, Aff. jointes C-37/06 et C-58/06, n° 33.

retenue par le traité vise uniquement les institutions communautaires.

De la même façon, la Commission indique, dans sa communication sur le principe de précaution, que les mesures fondées sur le principe de précaution « *devraient être proportionnées au niveau de protection recherché* »<sup>686</sup>. Ainsi, de telles mesures « *ne devraient pas vouloir atteindre un niveau de risque zéro qui n'existe que rarement* »<sup>687</sup>. *A contrario*, les « *mesures de réduction du risque peuvent comporter des alternatives moins restrictives pour les échanges qui permettent d'atteindre un niveau de protection équivalent* », à condition toutefois que ces mesures de réduction du risque prennent en compte « *les effets potentiels à long terme* »<sup>688</sup>. La Commission ajoute encore : « *Dans certains cas, une interdiction totale peut ne pas être une réponse proportionnelle à un risque potentiel. Dans d'autres cas, elle peut être la seule réponse possible à un risque donné* ». Il en découle qu'une large marge de manœuvre est laissée au décideur dans l'appréciation du caractère proportionnel des mesures de précaution adoptées. Cette « *autonomie* » laissée au décideur politique ne se limite d'ailleurs pas à l'adoption des mesures de précaution, mais concerne, plus généralement, toute mesure de gestion des risques<sup>689</sup>.

Certains auteurs voient la contrainte économique, qui amène par exemple à tempérer l'application du principe de précaution par une analyse coût/bénéfice, comme un « *contrepoids* » utile<sup>690</sup>. En revanche, d'autres considèrent que cette contrainte économique, prise en compte à travers le principe de proportionnalité, limite le principe de précaution à une application restrictive, contraire à la nature même de ce principe<sup>691</sup>. Qu'on le considère comme utile ou contreproductif, le principe de proportionnalité limite la mise en œuvre du principe de précaution à l'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants.

## ***B. Des mesures effectivement proportionnées***

**155. L'approbation sous conditions de substances potentiellement perturbatrices endocriniennes.** Un certain nombre de substances actives, suspectées avoir

---

<sup>686</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, COM(2000) 1 final, 2 février 2000, p. 18.

<sup>687</sup> *Ibid.*

<sup>688</sup> *Ibid.*

<sup>689</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 68 et s.

<sup>690</sup> ASCHIERI (A.) et GRZEGRZULKA (O.), *op. cit.*, p. 26 ; cf. aussi KOURILSKY (P.) et VINEY (G.), *op. cit.*, p. 5.

<sup>691</sup> HERMITTE (M.-A.), « Santé, environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste », *op. cit.*, p. 40.



des effets perturbateurs endocriniens, ont été inscrites à l'annexe I de la directive 91/414/CEE. Elles ont ensuite, pour la plupart, été reprises à l'annexe du règlement n° 540/2011, qui fixe désormais la liste des substances approuvées pour un usage phytopharmaceutique. C'est ainsi le cas des substances actives époxiconazole, tébuconazole, triadiménol, fenbuconazole, bromuconazole, paclobutrazol, flurochloridone et prochloraz<sup>692</sup>. Cependant, l'approbation de ces substances reste subordonnée à l'obligation, pour le demandeur, de transmettre des informations complémentaires sur les éventuelles propriétés de perturbation endocrinienne, dans les deux ans qui suivent l'adoption par l'OCDE<sup>693</sup> ou l'Union européenne de lignes directrices pour l'évaluation de telles propriétés. Il est également précisé que l'autorisation d'un produit composé de ces substances phytopharmaceutiques doit s'accompagner de mesures d'atténuation des risques appropriées. Concernant l'époxiconazole par exemple, les conditions d'autorisation doivent prescrire l'utilisation d'équipements de protection individuelle et des mesures d'atténuation des risques pour les organismes aquatiques, les oiseaux et les mammifères, le cas échéant<sup>694</sup>. Enfin, la substance active fénarimol, approuvée un temps, n'est finalement plus listée à l'annexe du règlement n° 540/2011.

**156. Une substance dangereuse approuvée temporairement.** Dans un premier temps, la Commission a autorisé l'inscription du fénarimol, substance pourtant considérée comme « *dangereuse* », à l'annexe I de la directive 91/414/CEE<sup>695</sup>. La décision d'approbation a toutefois été assortie de mesures d'atténuation des risques compte tenu des préoccupations exprimées, « *en particulier au sujet de ses effets toxiques intrinsèques, et notamment de ses propriétés potentielles de perturbation endocrinienne* »<sup>696</sup>. Appliquant alors le principe de précaution, la Commission a limité l'utilisation du fénarimol à ses propriétés fongicides et sur certaines cultures uniquement, fixé des taux maximaux pour chaque culture, interdit certaines modalités d'application comme la pulvérisation aérienne et réduit la période d'approbation du fénarimol à dix-huit mois afin d'assurer une réévaluation rapide des risques liés à cette

---

<sup>692</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 540/2011, *op. cit.*, tel que modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) n° 1178/2013 du 20 novembre 2013, Annexe, Partie A, substances respectivement listées sous les numéros 211, 268, 269, 315, 318, 348, 354, et Partie B, n° 20.

<sup>693</sup> Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>694</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 540/2011, *op. cit.*, tel que modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) n° 1178/2013 du 20 novembre 2013, Annexe, Partie A, n° 211.

<sup>695</sup> Directive 2006/134/CE de la Commission du 11 décembre 2006 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active fénarimol, JOUE L 349 du 12 décembre 2006, notamment considérant n° 5.

<sup>696</sup> *Ibid.*, considérant n° 5.

substance<sup>697</sup>. Il faut ajouter enfin que la décision de la Commission a été prise en l'absence de « *consensus scientifique sur l'ampleur précise du risque* », et surtout à l'encontre de l'avis rendu par l'Etat membre rapporteur, favorable à une approbation sans restrictions<sup>698</sup>. Aucune nouvelle décision d'approbation n'ayant été adoptée après expiration du délai de dix-huit mois, le fénarimol n'a donc pas été repris à l'annexe de la décision n° 540/2011. *In fine*, l'utilisation du fénarimol pour un usage phytopharmaceutique n'est donc plus autorisée.

**157. Le recours controversé à la procédure accélérée d'évaluation.** Concernant le bromuconazole, une première décision avait conclu à la non-inscription de cette substance à l'annexe I de la directive 91/414/CEE<sup>699</sup>. Etaient en cause un « *certain nombre de sujets de préoccupation* », parmi lesquels l'impossibilité d'évaluer la contamination potentielle des eaux de surface et des eaux souterraines et « *le risque élevé encouru par les organismes aquatiques* »<sup>700</sup>. A l'issue d'une procédure accélérée de réexamen<sup>701</sup>, le bromuconazole a finalement été inscrit à l'annexe I de la directive. Il est vrai que, au vu des nouvelles informations communiquées par le demandeur de l'autorisation, le risque de contamination des eaux souterraines a été estimé faible, et le risque pour les organismes aquatiques, acceptable<sup>702</sup>. Les « *sujets de préoccupation* » particuliers ayant motivé l'adoption de la décision n° 2008/832/CE, refusant initialement l'inscription, ont donc été levés. Toutefois, des incertitudes subsistent, en particulier sur les éventuelles propriétés de perturbateur endocrinien du bromuconazole<sup>703</sup>. Ces suspicions étaient d'ailleurs déjà soulignées dans le rapport d'évaluation rendu par l'EFSA en 2008<sup>704</sup>. Face à ces incertitudes, l'option choisie par la Commission a été d'approuver le bromuconazole pour un usage phytopharmaceutique, et de s'en remettre à l'adoption par l'OCDE ou l'Union européenne de lignes directrices

---

<sup>697</sup> *Ibid.*, notamment considérants n° 5, 6 et 8 et annexe.

<sup>698</sup> *Ibid.*, considérant n° 5.

<sup>699</sup> Décision n° 2008/832/CE de la Commission du 3 novembre 2008 concernant la non-inscription du bromuconazole à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil et le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant cette substance, *JOUE* L 295 du 4 novembre 2008.

<sup>700</sup> *Ibid.*, considérant n° 5.

<sup>701</sup> Procédure fixée par le règlement (CE) n° 33/2008 de la Commission du 17 janvier 2008 portant modalités d'application de la directive 91/414/CEE du Conseil relative à une procédure courante et à une procédure accélérée d'évaluation de substances actives prévues dans le programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive, mais non inscrites à l'annexe I, *JOUE* L 15 du 18 janvier 2008. Cette procédure est présentée précédemment, au paragraphe n° 30.

<sup>702</sup> Directive 2010/92/UE de la Commission du 21 décembre 2010 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active bromuconazole, *JOUE* L 338 du 22 décembre 2010, considérant n° 6.

<sup>703</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance bromuconazole*, EFSA Journal 2010 ; 8(8) : 1704, p. 26.

<sup>704</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion regarding the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance bromuconazole*, EFSA Scientific Report (2008) 136, 26 mars 2008, p. 27.

relatives aux essais sur les perturbateurs endocriniens<sup>705</sup>. Or, l'adoption de telles lignes directrices est pour l'instant compromise, comme il a déjà été souligné<sup>706</sup>. Une autre option aurait pu consister à assortir la décision d'approbation de restrictions d'usage, compte tenu des effets perturbateurs endocriniens suspectés, ou encore de ne pas approuver le bromuconazole. Cette dernière option serait d'ailleurs conforme aux critères fixés par le règlement n° 1107/2009, en vigueur au moment de l'adoption de la directive 2010/92/UE approuvant le bromuconazole. En effet, comme il a été vu précédemment, ce règlement interdit l'approbation des substances considérées comme ayant des effets perturbateurs endocriniens. Certes, ce règlement s'en remet, lui aussi, à l'adoption de lignes directrices communautaires ou internationales pour les essais permettant de déterminer de tels effets. Mais il permet aussi que de tels effets soient justifiés par « *d'autres données et informations disponibles, notamment une analyse de la documentation scientifique examinée par l'Autorité* »<sup>707</sup>. C'est sans doute la raison pour laquelle certaines associations non gouvernementales doutent de la qualité de la procédure accélérée d'évaluation et d'autorisation qui a conduit à l'approbation du bromuconazole, en dépit des incertitudes scientifiques entourant notamment ses possibles effets perturbateurs endocriniens<sup>708</sup>. Ces craintes doivent toutefois être tempérées par le fait qu'aucun produit phytopharmaceutique composé de bromuconazole n'est actuellement autorisé en France<sup>709</sup>. Il en est d'ailleurs de même dans la plupart des Etats membres. Seule la Hongrie a, pour l'heure, autorisé des spécialités phytopharmaceutiques à base de cette substance active<sup>710</sup>.

D'autres substances actives initialement non approuvées ont, comme le bromuconazole, finalement été autorisées à l'issue de la procédure accélérée, et ce en dépit d'incertitudes scientifiques quant aux risques qu'elles présentent. Pour exemple, la Commission européenne avait initialement interdit l'approbation du malathion, dans la mesure où le risque pour les opérateurs, les travailleurs et les personnes présentes n'avait pu être évalué du fait de « *la présence dans le matériel technique de niveaux variables d'isomalathion, impureté qui contribue de manière importante au profil de toxicité du malathion et dont la génotoxicité ne*

---

<sup>705</sup> Directive 2010/92/UE, *op. cit.*, considérant n° 9.

<sup>706</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 44.

<sup>707</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 3.6.5.

<sup>708</sup> Générations Futures et PAN Europe, *La Commission européenne contourne les règles d'homologations des pesticides...avec la complicité des Etats membres*, Communiqué de presse et rapport, 3 avril 2012, 24p.

<sup>709</sup> Cf. Base de données e-phy disponible à l'adresse : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>, page consultée le 2 mai 2014.

<sup>710</sup> Cf. Base de données de l'Union européenne sur les substances actives phytopharmaceutiques, disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/sanco\\_pesticides/public/?event=homepage](http://ec.europa.eu/sanco_pesticides/public/?event=homepage), page consultée le 2 mai 2014.

*peut être exclue* »<sup>711</sup>. En outre, l'acceptabilité de l'exposition des consommateurs aux métabolites du malathion n'avait pu être déterminée par manque d'informations<sup>712</sup>. Attaquée devant le Tribunal de première instance, la décision de la Commission de non approbation a été confirmée par le Tribunal<sup>713</sup>. Cependant, le demandeur a ensuite été autorisé à représenter une demande d'approbation selon la procédure accélérée susvisée. Cette demande s'est finalement soldée par l'inscription du malathion à l'annexe I de la directive 91/414/CEE<sup>714</sup>. Or, si des niveaux acceptables d'exposition ont pu être déterminés pour les opérateurs, les travailleurs et les personnes présentes, l'évaluation du risque pour le consommateur n'a, en revanche, pas pu être menée à son terme<sup>715</sup>. En outre, l'évaluation des risques aigus et à long terme pour les oiseaux insectivores n'a pu être évaluée pour l'usage prévu sur les fraises et la différence d'efficacité entre le malaoxon et le malathion n'a pu être quantifiée<sup>716</sup>. Face à ces lacunes, la Commission a quand même décidé d'approuver le malathion, sous réserve que le demandeur fournisse des informations complémentaires<sup>717</sup>. Lors de la contestation de la décision initiale de non-inscription à l'annexe I, le demandeur avait pourtant suggéré une telle solution, alors rejetée par le Tribunal, qui la considérait comme « *n'[étant] pas de nature à écarter les utilisations problématiques de la substance en cause* »<sup>718</sup>. Il est vrai que le demandeur a fourni de nouvelles informations entre temps. Toutefois, des incertitudes persistent et pourraient justifier l'interdiction du malathion, ou tout du moins son approbation assortie de mesures de restrictions. Cependant, la France a retiré, suite à la décision initiale de non-approbation du malathion<sup>719</sup>, les autorisations de la quasi totalité des spécialités phytopharmaceutiques composées de malathion. Deux spécialités seulement sont désormais autorisées, et limitées à la désinsectisation des locaux de stockage<sup>720</sup>.

---

<sup>711</sup> Décision n° 2007/389/CE de la Commission du 6 juin 2007 concernant la non-inscription du malathion à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil et le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant cette substance, *JOUE* L 146 du 8 juin 2007, considérant n° 5.

<sup>712</sup> *Ibid.*

<sup>713</sup> TPICE, Arrêt du 3 septembre 2009, *Cheminova et a. c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-326/07.

<sup>714</sup> Directive 2010/17/UE de la Commission du 9 mars 2010 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active malathion, *JOUE* L 60 du 10 mars 2010.

<sup>715</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion on pesticide peer review of the pesticide risk assessment of the active substance malathion*, EFSA Scientific Report (2009) 333, 17 juillet 2009, p. 52.

<sup>716</sup> *Ibid.*

<sup>717</sup> Directive 2010/17/UE, *op. cit.*, considérant n° 8.

<sup>718</sup> TPICE, Arrêt du 3 septembre 2009, *Cheminova et a. c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-326/07, n° 106.

<sup>719</sup> A savoir la décision n° 2007/389/CE précitée.

<sup>720</sup> A savoir, selon la base de données e-phy, le DIGRAIN STOCK. et le MALYPHOS 50 EL : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>, page consultée le 2 mai 2014.

**158. Quelle application avec le règlement n° 1107/2009 ?** Les exemples qui viennent d'être exposés témoignent d'une application proportionnée du principe de précaution, contrainte par la prise en compte des intérêts économiques *via* le respect du principe de proportionnalité. Il peut, certes, être reproché que « *le principe de précaution ne peut se muer en un principe de moratoire et ne joue que sur les modes de réalisation des projets présentant des risques, et pas sur cette réalisation elle-même* »<sup>721</sup>. Formulée à propos du cadre juridique fourni par l'article L110-1 du code de l'environnement et la Charte de l'environnement, cette réflexion peut s'appliquer aux exemples précédents, dans lesquels l'application du principe de précaution n'a pas permis d'interdire les substances actives suspectées présenter des risques. En effet, l'application du principe de précaution conduit le plus souvent la Commission à limiter l'utilisation des substances phytopharmaceutiques, rarement à interdire cette utilisation. Les limitations imposées par la Commission peuvent toutefois conduire les Etats membres à restreindre fortement les autorisations de produits phytopharmaceutiques, voire même à les interdire. De plus, les exemples précédents concernaient la mise en œuvre des dispositions prévues par la directive 91/414/CEE en matière de précaution, et non de celles données par le règlement n° 178/2002. Il reste donc à voir si le renvoi de l'actuelle réglementation phytopharmaceutique à cette définition permettra une application plus extensive de ce principe au domaine phytopharmaceutique.

**159. Une mise en œuvre non assumée ?** Les néonicotinoïdes sont un groupe d'insecticides neurotoxiques utilisés depuis les années quatre-vingt-dix. Ils constituent le groupe de pesticides le plus employé au monde. Les produits et substances phytopharmaceutiques concernés sont en particulier, le pesticide Gaucho contenant la substance active imidaclopride, le pesticide Cruiser contenant la substance active thiamétoxam, le pesticide Poncho contenant la substance active clothianidine. La substance active fipronil, qui entre dans la composition du pesticide Regent, agit aussi, comme les néonicotinoïdes, sur le système nerveux. Ces substances et produits sont suspectés, depuis quelques années, de contribuer au syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles, c'est-à-dire à l'augmentation brutale de la mortalité de ces abeilles. C'est pourquoi ils font l'objet de nombreuses interdictions et d'un contentieux abondant<sup>722</sup>.

Pour exemple, le ministère français chargé de l'agriculture a interdit, par arrêté du 24 juillet 2012, l'utilisation et la mise sur le marché pour utilisation sur le territoire national des

---

<sup>721</sup> ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, 7<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 2010, p. 118.

<sup>722</sup> Le contentieux français sur les néonicotinoïdes fera l'objet d'une étude plus loin, paragraphe n° 165 et s.

semences crucifères oléagineuses traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active thiametoxam<sup>723</sup>. Cet arrêté fait suite à une étude scientifique mettant en évidence, comme le confirme l'ANSES, « *un effet d'une dose sublétales*<sup>724</sup> *de thiametoxam sur le retour à la ruche des abeilles butineuses* »<sup>725</sup>. Si l'ANSES critique la dose de thiametoxam utilisée par cette étude, supérieure à l'exposition réelle des abeilles, elle reconnaît cependant que cette étude met en lumière des lacunes en matière d'évaluation des risques liés à l'exposition des abeilles à des substances et produits phytopharmaceutiques<sup>726</sup>. Elle recommande, en conséquence, d'approfondir l'évaluation des risques liés à une exposition des abeilles aux substances néonicotinoïdes et produits en contenant, et de réévaluer ces substances au niveau de l'Union européenne. S'agissant d'une situation d'incertitude scientifique, l'arrêté du 24 juillet 2012 aurait pu s'appuyer sur le principe de précaution. Ce n'est pourtant pas ce qui ressort à la lecture de cet arrêté. Il est en effet fondé sur l'article L253-7 du CRPM et sur l'article 71 du règlement n° 1107/2009 qui concernent aussi bien, comme il a été dit précédemment, la précaution que la prévention<sup>727</sup>.

Il en est d'ailleurs de même du moratoire adopté par la Commission européenne à la suite de cette première interdiction française des semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active thiametoxam. Le règlement n° 485/2013 retire ainsi l'autorisation d'utilisation pour le traitement des semences, des sols et le traitement foliaire des cultures butinées par les abeilles, des produits contenant les substances actives clothianidine, thiametoxam et imidaclopride<sup>728</sup>. Ce règlement est pourtant motivé par le fait « *qu'on ne pouvait exclure un risque élevé pour les abeilles* », compte tenu des nouvelles informations scientifiques apportées par l'étude sur laquelle s'appuie l'arrêté français, et l'avis de l'EFSA<sup>729</sup>. Il s'agit donc d'une situation d'incertitude scientifique. Certains sont d'ailleurs d'avis que le principe de précaution, bien que non mentionné dans la

---

<sup>723</sup> Arrêté du 24 juillet 2012 relatif à l'interdiction d'utilisation et de mise sur le marché pour utilisation sur le territoire national des semences de crucifères oléagineuses traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active thiametoxam, *JORF* du 26 juillet 2012.

<sup>724</sup> C'est-à-dire une dose inférieure à la dose entraînant la mortalité des abeilles.

<sup>725</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à une demande d'appui scientifique et technique dans la perspective de la publication de l'article "A common pesticide decreases foraging success and survival in honey bees"* », Saisine n° 2012-SA-0092, 31 mai 2012, p. 14.

<sup>726</sup> *Ibid.*

<sup>727</sup> Cf. paragraphe n° 142.

<sup>728</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission du 24 mai 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiametoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, *JOUE* L 139 du 25 mai 2013.

<sup>729</sup> *Ibid.*, considérant n° 7 et considérants n° 4, 5 et 6.

proposition d'interdiction de la Commission, constitue la « *raison d'être* » et le fondement juridique de cette interdiction<sup>730</sup>. Au demeurant, le recours déposé contre cette décision par la société Syngenta, qui vend des produits phytopharmaceutiques composés de thiamétoxam, s'appuie, notamment, sur une violation du principe de précaution<sup>731</sup>.

Une quatrième substance active, a, quelques mois plus tard, connu le même sort. Il s'agit du fipronil, dont l'emploi dans des produits phytopharmaceutiques, pour traiter certaines semences, a été interdit par le règlement n° 781/2013<sup>732</sup>. Le motif est le même que pour les substances néonicotinoïdes, à savoir l'impossibilité d'exclure un risque élevé pour les abeilles, compte tenu de nouvelles connaissances scientifiques et techniques<sup>733</sup>.

Certains auteurs sont d'avis que la Commission devrait prendre en compte d'autres considérations, notamment socio-économiques, pour statuer sur l'opportunité d'interdire la mise sur le marché et l'utilisation de certains produits contenant des substances néonicotinoïdes<sup>734</sup>. Ces produits font en effet partie des produits phytopharmaceutiques les plus utilisés au monde. Une étude d'impact de l'interdiction de ces produits devrait, en tout état de cause, être conduite avant de prendre une telle décision. Or, tant les règlements pris par la Commission que l'arrêté français s'appuient uniquement sur des évaluations scientifiques des risques, jamais sur une évaluation des effets socio-économiques. Il est vrai cependant que l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009, en ne renvoyant qu'au paragraphe 1 du règlement n° 178/2002, exclut la prise en compte d'autres facteurs légitimes lors de l'application du principe de précaution. Toutefois, ce même article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009 demande à la Commission de prendre en compte d'autres facteurs légitimes lors de toute décision d'autorisation d'un pesticide. Au demeurant, l'application du principe de proportionnalité offre l'occasion de prendre en compte d'autres facteurs légitimes, ou tout du moins une partie d'entre eux, à savoir essentiellement les intérêts économiques. *In fine*, le caractère contestable et contesté de la mobilisation, tant du principe de précaution que des autres facteurs légitimes, explique sans doute que, ni la Commission ni le ministère français chargé de l'agriculture, n'aient explicitement invoqués ces motifs d'interdiction.

---

<sup>730</sup> ALEMANNI (A.), « The science, law and policy of neonicotinoids and bees : a new test case for the precautionary principle », *European journal of risk regulation*, n° 2, 2013, notamment p. 193.

<sup>731</sup> Recours introduit le 14 août 2013, *Syngenta Crop Protection e.a. c. Commission*, Aff. T-451/13.

<sup>732</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 781/2013 de la Commission du 14 août 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active fipronil et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant cette substance active, *JOUE* L 219 du 15 août 2013.

<sup>733</sup> *Ibid*, considérant n° 7.

<sup>734</sup> ALEMANNI (A.), « The science, law and policy of neonicotinoids and bees : a new test case for the precautionary principle », *op. cit.*, p. 208 et s.

D'autres pensent, au contraire, que les interdictions de la Françaises et de l'Union européenne ne vont pas assez loin, dans la mesure où elles ne concernent qu'une partie des usages de certaines substances néonicotinoïdes. En témoignent deux questions parlementaires contestant l'autorisation de l'insecticide Luzindo composé de thiamétoxam et utilisé pour traiter la vigne<sup>735</sup>. De la même façon, la proposition de résolution parlementaire, déposée le 19 juin 2014, invite le gouvernement français à intervenir auprès de l'Union européenne pour que toutes les utilisations de l'ensemble des substances néonicotinoïdes soient interdites « *tant que les risques graves pour la santé humaine, animale et l'environnement ne [sont] pas écartés* »<sup>736</sup>. Contrairement aux décisions de l'Union européenne et française interdisant certains usages de néonicotinoïdes, cette proposition s'appuie sur l'article 5 de la Charte de l'environnement, c'est-à-dire sur le principe de précaution.

Un autre facteur peut encore jouer en faveur d'une amélioration de la prise en compte du principe de précaution. Il s'agit de la nature du contrôle exercé par le juge de l'Union européenne et le juge national sur les modalités de mise en œuvre du principe de précaution.

## ***Section II. Un contrôle juridictionnel restreint mais évolutif***

**160.** Le contrôle des décisions d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, exercé par les juges de l'Union européenne et français, est par principe restreint (Paragraphe I). Il tend toutefois à évoluer (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. Un contrôle juridictionnel restreint par principe**

**161.** Le contrôle exercé par le juge communautaire est limité, en matière d'approbation de composants de produits phytopharmaceutiques, au respect de la procédure (A). Il en est de même en France, comme l'illustre le contentieux sur les produits phytopharmaceutiques suspectés être nocifs pour les abeilles (B).

---

<sup>735</sup> Sénat, Question écrite n° 10645, *JO Sénat* du 27 février 2014, p. 507 – Réponse du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *JO Sénat* du 5 juin 2014, p. 1305. ; Assemblée nationale, Question écrite n° 51800, *JO AN* du 11 mars 2014, p. 2222 – Réponse du ministère de l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt, *JO AN* du 3 juin 2014, p. 4496.

<sup>736</sup> Sénat, *Proposition de résolution relative à la préservation des insectes pollinisateurs, de l'environnement et de la santé et à un moratoire sur les pesticides de la famille des néonicotinoïdes*, n° 463, 19 juin 2014, p. 10.



## ***A. Un contrôle communautaire limité au respect de la procédure***

**162. Un contrôle juridictionnel restreint.** Les juridictions communautaires et de l'Union européenne exercent un contrôle restreint sur la mise en œuvre de la réglementation phytopharmaceutique par les institutions communautaires. Ainsi, dans la mesure où la directive 91/414/CEE a pour objectif « *l'élimination des entraves aux échanges intracommunautaires de produits phytopharmaceutiques, tout en maintenant un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine et animale* », la Cour reconnaît à la Commission « *un large pouvoir d'appréciation* » dans la mise en œuvre de cet objectif<sup>737</sup>. Ce faisant, la Cour laisse à la Commission la possibilité de « *poursuivre efficacement l'objectif qui lui est assigné, et en considération des évaluations techniques complexes qu'elle doit opérer* »<sup>738</sup>. Dans ces conditions, le contrôle juridictionnel se limite à « *vérifier le respect des règles de procédure, l'exactitude matérielle des faits retenus par la Commission, l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits ou l'absence de détournement de pouvoir* »<sup>739</sup>. Ce contrôle juridictionnel restreint ne se limite pas aux seuls domaines de la protection de la santé et de l'environnement. Etant en partie lié à la technicité et la complexité de la matière, il concerne aussi, par exemple, les cas de « *situation économique complexe* »<sup>740</sup>. Le même type de contrôle restreint s'applique au principe de proportionnalité. Si bien que « *seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif qu'elle entend poursuivre peut affecter la légalité de cette mesure* »<sup>741</sup>. Enfin, ce contrôle est d'autant plus limité dans le domaine agricole. La Cour considère en effet que « *le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un pouvoir discrétionnaire qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié*

---

<sup>737</sup> CJCE, Arrêt du 18 juillet 2007, *Industrias Químicas del Valles SA c. Commission des Communautés européennes*, Aff. C-326/05 P, n° 74 et 75 ; TPICE, Arrêt du 3 septembre 2009, *Cheminova et a. c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-326/07, n° 106.

<sup>738</sup> CJCE, Arrêt du 18 juillet 2007, *Industrias Químicas del Valles SA c. Commission des Communautés européennes*, Aff. C-326/05 P, n° 74 et 75 ; TPICE, Arrêt du 3 septembre 2009, *Cheminova et a. c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-326/07, n° 106.

<sup>739</sup> CJCE, Arrêt du 18 juillet 2007, *Industrias Químicas del Valles SA c. Commission des Communautés européennes*, Aff. C-326/05 P, n° 76 ; TPICE, Arrêt du 3 septembre 2009, *Cheminova et a. c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-326/07, n° 107.

<sup>740</sup> CJCE, Arrêt du 25 janvier 1979, *A. Racke c. Hauptzollamt Mainz*, Aff. 98/78, n° 5 ; CJCE, Arrêt du 22 octobre 1991, *Detlef Nölle, agissant sous le nom commercial Eugen Nölle c. Hauptzollamt Bremen-Freihafen*, Aff. C-16/90, n° 11 et 12.

<sup>741</sup> CJCE, Arrêt du 9 mars 2006, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie et Stichting Natuur en Milieu c. College voor de toelating van bestrijdings middelen*, Aff. C-174/05, n° 28 et 29.

*d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure »*<sup>742</sup>.

**163. Un contrôle strict du respect de la procédure.** Pour que le juge communautaire puisse conclure à une erreur manifeste d'appréciation de la Commission, « *les éléments de preuve apportés par le requérant doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans la décision* » ; sans quoi « *il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation de faits complexes à celle de l'auteur de la décision* »<sup>743</sup>. En conséquence, « *le contrôle du respect des garanties conférées par l'ordre juridique communautaire dans les procédures administratives revêt une importance fondamentale* »<sup>744</sup>.

Il découle des développements précédents que, les décisions d'approbation de composants phytopharmaceutiques étant prises dans un contexte technique et scientifique complexe qui intéresse le domaine agricole, le juge communautaire exerce un contrôle particulièrement restreint. Ce contrôle s'attache donc essentiellement à vérifier que la procédure d'approbation a bien été respectée

**164. La nécessité d'une évaluation scientifique complète.** Pour préciser les circonstances de mise en œuvre du principe de précaution, le Tribunal indique encore que lorsqu'un risque « *dépasse le niveau de risque jugé acceptable pour la société, l'institution est tenue, en vertu du principe de précaution, d'adopter des mesures provisoires de gestion du risque nécessaires pour assurer un niveau élevé de protection* »<sup>745</sup>. Le déclencheur est donc le dépassement du « niveau de risque jugé acceptable pour la société ». Pour autant, le juge communautaire et de l'Union européenne ne se livre pas à un calcul méthodique qui permettrait d'établir un « *seuil minimum de risque* » ; en contrepartie, ce juge accorde le plus grand soin dans la vérification des évaluations scientifiques des risques, qui doivent être

---

<sup>742</sup> CJCE, Arrêt du 13 novembre 1990, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Secretary of State for Health, ex parte Fedesa e.a.*, Aff. C-331/88, n° 14. Voir aussi : Aff. C-157/96, *op. cit.*, n° 61 ; Aff. C-180/96, *op. cit.*, n° 60 ; TPICE, Arrêt du 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health SA c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. T-13/99, n° 412 ; TPICE, Arrêt du 11 septembre 2002, *Alpharma Inc. c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. T-70/99, n° 177 ; Aff. T-326/07, *op. cit.*, n° 195.

<sup>743</sup> TPIUE, Arrêt du 9 septembre 2011, *Dow AgroSciences Ltd c. Commission européenne*, Aff. T-475/07, n° 152.

<sup>744</sup> TPIUE, Arrêt du 9 septembre 2011, *Dow AgroSciences Ltd c. Commission européenne*, Aff. T-475/07, n° 154.

<sup>745</sup> TPICE, Arrêt du 9 septembre 2011, *République française c. Commission européenne*, Aff. T-257/07, n° 81.

« *suffisamment étayées* » pour justifier les mesures de gestion des risques adoptées<sup>746</sup>. Dans l'arrêt C-77/09, la Cour précise ainsi ce qu'elle entend par une application « *correcte* » du principe de précaution, à savoir « *en premier lieu, l'identification des conséquences potentiellement négatives pour la santé de l'utilisation proposée de la substance en cause et, en second lieu, une évaluation complète du risque pour la santé fondée sur les données scientifiques disponibles les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche internationale* »<sup>747</sup>.

Il s'ensuit que le juge communautaire et de l'Union européenne valide, la plupart du temps, les décisions prises par la Commission dans le domaine phytopharmaceutique. Il ne les annule que lorsque la procédure n'a pas été respectée par la Commission, en particulier lorsque les décisions d'approbation ou de refus d'approbation ne sont pas correctement justifiées par une évaluation scientifique des risques.

Ainsi en est-il par exemple dans l'arrêt T-75/06<sup>748</sup> dans lequel le TPICE confirme la décision prise par la Commission de ne pas inscrire l'endosulfan à l'annexe I de la directive 91/414/CEE. Cette décision fait suite à l'impossibilité de conclure, compte tenu des informations fournies par le demandeur, à l'absence d'effet nocif sur la santé humaine ou animale ou d'influence inacceptable sur l'environnement consécutivement à une utilisation de l'endosulfan<sup>749</sup>. Dans leur requête, les sociétés Bayer CropScience AG et autres reprochent à la Commission de ne pas leur avoir accordé une prolongation de délai pour pouvoir présenter les informations complémentaires requises. Cet argument, sans doute le plus discuté<sup>750</sup>, est

---

<sup>746</sup> NOIVILLE (C.), « Du juge guide au juge arbitre ? Le rôle du juge face à l'expertise scientifique dans le contentieux de la précaution », in TRUILHE-MARENGO (E.), (dir.), *La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux*, La documentation Française, Coll. Monde européen et international, Paris, 2011, p. 72.

<sup>747</sup> Aff. C-77/09, *op. cit.*, n° 75. Voir aussi : TPIUE, Arrêt du 9 septembre 2011, Dow AgroSciences Ltd c. Commission européenne, Aff. T-475/07, n° 85 : « *[U]n refus d'autorisation de commercialisation doit être fondé sur une évaluation approfondie du risque pour la santé publique, établie à partir des données scientifiques disponibles les plus fiables et des résultats les plus récents de la recherche internationale* ».

<sup>748</sup> TPICE, Arrêt du 9 septembre 2008, Bayer CropScience AG c. Commission des Communautés européennes, Aff. T-75/06.

<sup>749</sup> Sont notamment pointées les lacunes suivantes : « *les voies de dégradation de la substance active ne sont pas claires [...] des métabolites inconnus ont été découverts lors des études de la dégradation dans le sol, de la dégradation dans l'eau/les sédiments et du mésocosme [...] les informations disponibles ne permettent pas une étude suffisante du risque à long terme résultant notamment de la présence desdits métabolites [...] l'étude de l'exposition des opérateurs à l'intérieur à l'aide des informations existantes n'a pas été jugée suffisante [...] l'endosulfan est volatil, son principal métabolite est persistant et il a été découvert dans les résultats de surveillance dans des régions où la substance n'était pas utilisée* », Décision n° 2005/864/CE de la Commission du 2 décembre 2005 concernant la non-inscription de l'endosulfan à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil et le retrait des autorisations accordées aux produits phytopharmaceutiques contenant cette substance active, JOCE L 317 du 3 décembre 2005, considérant n° 8.

<sup>750</sup> KAUFF-GAZIN (F.), « Retrait de l'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques », *Europe*, n° 11, 2008, *Commentaire* n° 370 de l'affaire T-75/06.

rejeté par le Tribunal. Il considère en effet que les sociétés requérantes ne se sont pas trouvées « *dans une situation de force majeure les ayant empêchées de respecter les délais procéduraux* », dans la mesure où elles « *ont eu l'opportunité de clarifier la manière dont l'endosulfan se décomposait* »<sup>751</sup>. Une fois vérifié que la procédure a bien été respectée, le Tribunal conclut que « *n'est pas non plus disproportionnée la décision de non-inscription de l'endosulfan à l'annexe I de la directive 91/414 en ce qu'elle se fonde sur l'absence d'informations suffisantes permettant de conclure à l'absence de risques* »<sup>752</sup>. En d'autres termes, l'évaluation des risques présentée par le demandeur n'étant pas jugée suffisante, le Tribunal valide l'application du principe de précaution faite par la Commission. C'est au même type de contrôle juridictionnel restreint que se livrent les juridictions administratives françaises en matière d'autorisation de produits phytopharmaceutiques, ce qui est illustré par l'abondant contentieux sur les pesticides suspectés être toxiques pour les abeilles.

## ***B. Une illustration au niveau français avec le contentieux sur les abeilles***

**165. Un contrôle restreint de l'appréciation du risque.** Le juge administratif français laisse, comme le juge de l'Union, une « *grande liberté d'appréciation* » aux autorités publiques françaises dans l'application du principe de précaution<sup>753</sup>. Dans la mesure où son contrôle se limite à garantir l'absence d'erreur manifeste d'appréciation, il se contente le plus souvent de vérifier que la procédure a bien été respectée, en particulier que les mesures de précaution, et plus généralement de gestion des risques, sont bien fondées sur une évaluation scientifique des risques conforme aux dispositions réglementaires<sup>754</sup>. Dans son arrêt d'assemblée rendu le 12 avril 2013, le Conseil d'Etat indique ainsi que l'autorité compétente doit « *veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifiées soient mises en œuvre* »<sup>755</sup>. De plus, ces procédures d'évaluation du risque doivent prendre en compte « *de manière complète et objective l'état actuel des connaissances scientifiques relatives au risque potentiel* »<sup>756</sup>. Comme au niveau de l'Union européenne, l'autorité compétente est donc tenue de vérifier la qualité des évaluations des risques conduites par le demandeur. Il n'est toutefois

---

<sup>751</sup> Aff. T-75/06, *op. cit.*, n° 206 et 108 respectivement.

<sup>752</sup> *Ibid.*, n° 228.

<sup>753</sup> EWALD (F.), GOLLIER (C.) et SADELEER (N.), *op. cit.*, p. 23.

<sup>754</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 174.

<sup>755</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 342409 présentée par l'Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres, 12 avril 2013, considérant n° 37.

<sup>756</sup> *Ibid.*, considérant n° 39.

pas nécessaire que ces évaluations des risques établissent avec certitude un lien de causalité entre le risque suspecté et une atteinte à la santé ou l'environnement, pour que le principe de précaution trouve à s'appliquer<sup>757</sup>. Le simple constat de « *l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé* » suffit<sup>758</sup>. Au surplus, dans le domaine phytopharmaceutique, le règlement n° 1107/2009 renvoie aux conditions de mise en œuvre du principe de précaution prévues par le droit alimentaire de l'Union européenne, qui ne requièrent pas que le risque de dommage soit « *grave et irréversible* ». Une fois vérifié que les circonstances sont réunies pour appliquer le principe de précaution, le juge doit s'assurer que les mesures de précaution adoptées par l'autorité compétente sont proportionnées. Il contrôle donc que, « *eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives* »<sup>759</sup>. Si, le plus souvent, le juge exerce un contrôle restreint de l'application du principe de précaution, il peut arriver qu'il applique un contrôle normal de cette dernière étape, à savoir l'appréciation de la proportionnalité des mesures de précaution adoptées<sup>760</sup>.

Le contrôle juridictionnel de l'application du principe de précaution étant traditionnellement restreint, le contrôle du respect de la procédure d'évaluation des risques est donc particulièrement rigoureux<sup>761</sup>, pour ne pas dire « *de plus en plus sourcilieux* »<sup>762</sup>. Le contentieux relatif aux pesticides contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes en offre une illustration particulièrement riche.

**166. L'exemple du contentieux sur le pesticide Gaucho.** Ainsi, dans l'arrêt rendu suite aux requêtes n° 206687 et 207303, le Conseil d'Etat se contente de vérifier, d'une part, que les circonstances justifient bien la mise en œuvre du principe de précaution et, d'autre part, que le ministre chargé de l'agriculture a bien respecté la procédure d'autorisation de mise sur le marché fixées par le décret du 5 mai 1994<sup>763</sup> et l'arrêté du 6 septembre 1994<sup>764</sup>,

---

<sup>757</sup> *Ibid.*, considérant n° 38.

<sup>758</sup> *Ibid.*, considérant n° 37.

<sup>759</sup> *Ibid.*

<sup>760</sup> Conclusions du rapporteur public Alexandre Nallet présentées le 12 avril 2013 sur la requête n° 342409 présentée par l'Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres, p. 27.

<sup>761</sup> KOURILSKY (P.) et VINEY (G.), *op. cit.*, p. 6.

<sup>762</sup> NOIVILLE (C.), « Du juge guide au juge arbitre ? Le rôle du juge face à l'expertise scientifique dans le contentieux de la précaution », *op. cit.*, p. 87.

<sup>763</sup> Décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques, *JORF* n° 106 du 7 mai 1994.

qui transposent la directive 91/414/CEE. Il s'agit, en l'espèce, d'une suspicion, étayée par des évaluations scientifiques des risques, d'augmentation de la mortalité des abeilles provoquée par le traitement de semences de tournesol avec l'insecticide Gaucho. Considérant les résultats de ces évaluations des risques, et « *compte tenu des précautions qui s'imposent en matière de protection de l'environnement* », le Conseil d'Etat conclut que le ministre chargé de l'agriculture, en décidant, conformément aux textes susvisés, de retirer provisoirement l'autorisation de l'insecticide Gaucho pour le traitement des semences de tournesol et d'interdire la mise en culture de ces semences, « *n'a pas entaché la décision attaquée d'erreur manifeste d'appréciation* »<sup>765</sup>.

Le Conseil d'Etat se livre aux mêmes vérifications quelques années plus tard dans la requête n° 269104 présentée par l'Association générale des producteurs de maïs pour contester la décision prise le 25 mai 2004 par le ministre chargé de l'agriculture de retirer l'autorisation de l'insecticide Gaucho destiné, cette fois-ci, au traitement des semences de maïs<sup>766</sup>. Considérant que l'avis rendu par la commission d'études de la toxicité, qui indique que « *le risque pour les abeilles résultant du traitement des semences de maïs pour le gaucho, tout en étant moins important que celui qui résulte de l'enrobage des semences de tournesol, reste préoccupant* », « *s'appuie sur les résultats d'études scientifiques sérieuses, montre à tout le moins des incertitudes, dont les débats au cours de l'audience publique ont souligné l'importance ; qu'eu égard à ces incertitudes et aux précautions qui s'imposent en matière d'environnement, les moyens tirés de ce que la décision dont la suspension est demandée serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation [...] ne sont pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur sa légalité* »<sup>767</sup>.

**167. Un contrôle restreint critiqué.** Une partie de la doctrine a pu critiquer le contrôle restreint exercé par le juge administratif français concernant les décisions de gestion des risques sanitaires et environnementaux prises par l'autorité publique<sup>768</sup>, plus

---

<sup>764</sup> Arrêté du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques, *JORF* n° 297 du 23 décembre 1994.

<sup>765</sup> Conseil d'Etat, Requêtes jointes, n° 206687 présentée par la société Rustica Prograin Génétique S.A. et autres, et n° 207303 présentée par la société Bayer, 29 décembre 1999.

<sup>766</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 269104 présentée par l'Association générale des producteurs de maïs, 22 juillet 2004.

<sup>767</sup> *Ibid.*

<sup>768</sup> HERMITTE (M.-A.), « Le concept de diversité biologique et la création d'un statut de la nature », in EDELMAN (B.) et HERMITTE (M.-A.), (dirs.), *L'homme, la nature et le droit*, Christian Bourgeois, Paris, 1988, p. 246 : l'auteur critique l'attitude du Conseil d'Etat qui consiste à vérifier uniquement la réalisation d'une étude d'impact sans contrôler le contenu de cette étude.

particulièrement dans la mise en œuvre du principe de précaution<sup>769</sup>. Certains auteurs en appellent donc à ce que le juge administratif dépasse la simple sanction de l'erreur d'appréciation manifeste, partant du principe que « *si le juge décide de garantir le respect du principe de précaution, il doit, sous peine d'incohérence, en assumer l'essence profonde* »<sup>770</sup>.

Or, d'autres notent, plus récemment, que la jurisprudence administrative française et de l'Union européenne s'accommode de mieux en mieux de la complexité des évaluations scientifiques. Si bien qu'elle tend à dépasser ce contrôle restreint ; c'est tout du moins ce qui ressort des conclusions de certains commissaires de gouvernement et avocats généraux<sup>771</sup>.

## **Paragraphe II. Un contrôle juridictionnel en évolution**

**168.** Le juge français et le juge de l'Union européenne valident, la plupart du temps, les décisions d'autorisation ou de refus d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants. Il arrive toutefois qu'ils annulent ces décisions prises par les autorités compétentes. Le motif en est, le plus souvent, un défaut de procédure (A). Parfois, ces juges se risquent aussi à fonder leur jugement sur des avis scientifiques minoritaires, pourtant écartés par l'autorité compétente (B). Il en ressort que, dans tous ces cas de figure, le contrôle juridictionnel tend à dépasser le contrôle restreint habituel.

### ***A. Des annulations d'autorisations liées à un défaut de procédure***

**169. Au niveau de l'Union européenne.** Lorsque les juridictions communautaires annulent une décision d'approbation ou de refus d'approbation d'une substance active phytopharmaceutique, c'est bien souvent au motif que la procédure n'a pas été respectée. Ainsi en est-il dans l'affaire C-326/05 P<sup>772</sup>, dans laquelle la Cour a finalement annulé le jugement du Tribunal de première instance<sup>773</sup> validant la décision de la Commission de non-inscription du métalaxyl à l'annexe I de la directive 91/414/CEE. Dans cet arrêt, la Cour

---

<sup>769</sup> EWALD (F.), GOLLIER (C.) et SADELEER (N.), *op. cit.*, p. 97.

<sup>770</sup> *Ibid.*

<sup>771</sup> NOIVILLE (C.), « Du juge guide au juge arbitre ? Le rôle du juge face à l'expertise scientifique dans le contentieux de la précaution », *op. cit.*, p. 84 et s.

<sup>772</sup> CJCE, Arrêt du 18 juillet 2007, *Industrias Químicas del Valles SA c. Commission des Communautés européennes*, Aff. C-326/05 P.

<sup>773</sup> TPICE, Arrêt du 28 juin 2005, *Industrias Químicas del Vallés, SA, c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-158/03.

donne ainsi raison à la société requérante en reconnaissant le caractère « *pour le moins contradictoire* » du comportement de la Commission, qui tantôt exige de la requérante la fourniture d'un dossier complet d'évaluation, tantôt lui demande un simple dossier sommaire<sup>774</sup>. Ce comportement ayant placé la requérante « *dans une situation imprévue et complexe* », la Cour estime que « *c'est à juste titre que la requérante a fait valoir que l'impossibilité de déposer un dossier complet dans le délai imparti [...] était due, au moins en partie, au comportement contradictoire des autorités compétentes* »<sup>775</sup>. L'annulation de la décision de la Commission se fonde donc sur un motif procédural.

#### **170. Des annulations françaises liées à un manque d'évaluation scientifique.**

Lorsque le Conseil d'Etat invalide une décision prise par le ministre chargé de l'agriculture en matière d'autorisation ou de retrait d'autorisation de produits phytopharmaceutiques, c'est, comme le juge de l'Union, essentiellement pour des défauts de procédure.

Ainsi en est-il dans l'arrêt rendu suite à la requête n° 254637<sup>776</sup>, dans laquelle l'Union nationale de l'apiculture française demande l'annulation du rejet par le ministre chargé de l'agriculture de sa demande d'abrogation de l'autorisation du pesticide Gaucho. Après avoir vérifié que le ministre chargé de l'agriculture a bien respecté la procédure applicable dans ce cas, en particulier la consultation, le cas échéant, des différentes instances françaises d'évaluation des pesticides, le Conseil d'Etat examine la conformité réglementaire de l'évaluation des risques réalisée par la commission d'étude de la toxicité. En l'espèce, non seulement la méthode d'évaluation des risques pour les abeilles suivie par cette commission diffère de celle requise par la réglementation, mais aussi ce choix n'a pas été valablement justifié, et pour finir, cette méthode n'a pas permis d'évaluer les risques pour les larves d'abeilles, comme le requiert la réglementation. La décision du ministre chargé de l'agriculture de refus d'examen de la demande d'abrogation de l'autorisation du Gaucho étant fondée sur une évaluation des risques pour les abeilles non conforme à la réglementation, elle est annulée par le Conseil d'Etat.

De même, dans l'arrêt rendu suite à la requête n° 314016 présentée par la Confédération paysanne, le Conseil d'Etat invalide deux décisions prises par le ministre chargé de l'agriculture autorisant chacune et successivement le pesticide Cruiser pour une année pour traiter diverses semences de maïs. Est ainsi invoquée une évaluation du risque pour les

---

<sup>774</sup> Aff. C-326/05 P, *op. cit.*, n° 79 et 67.

<sup>775</sup> *Ibid.*, n° 80 et 84.

<sup>776</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 254637 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, 31 mars 2004.



abeilles réalisée par l'AFSSA non conforme aux prescriptions réglementaires. Au surplus, les avis rendus par l'AFSSA « n'ont [...], à défaut de données disponibles sur les effets à long terme, conclu à l'absence de caractère inacceptable de l'impact de la préparation Cruiser sur les abeilles que sur le court terme »<sup>777</sup>. En d'autres termes, non seulement la méthode d'évaluation retenue par l'AFSSA n'est pas conforme aux textes, mais en plus elle ne permet pas d'évaluer correctement le risque.

Si, dans ces deux arrêts, le Conseil d'Etat s'en tient à contrôler le respect de la procédure d'évaluation et d'autorisation des pesticides, il ne s'en livre pas moins à une vérification de la qualité même des résultats de l'évaluation scientifique des risques, en l'occurrence leur aptitude à démontrer que les pesticides n'ont pas d'effets nocifs pour les abeilles. Les juges français et communautaires vont même parfois plus loin lorsqu'ils prennent en considération des avis scientifiques minoritaires, laissés de côté par l'autorité compétente.

## ***B. La prise en compte d'avis scientifiques minoritaires***

**171. Par le juge de l'Union européenne.** Il vient d'être vu que lorsque le juge de l'Union annule une décision d'approbation d'une substance phytopharmaceutique adoptée par la Commission, c'est le plus souvent pour non respect de la procédure. Un contrôle strict de la procédure peut en outre amener ce juge à apprécier indirectement le fondement même de la décision d'approbation, ou de refus d'approbation, prise par la Commission.

C'est par exemple le cas dans l'affaire T-229/04, dans laquelle le Tribunal annule la directive<sup>778</sup> approuvant l'inscription de la substance active herbicide paraquat à l'annexe I de la directive 91/414/CEE, notamment pour des raisons de procédure. La Commission a en effet conclu à l'absence de neurotoxicité du paraquat alors même que l'évaluation, pourtant requise par la réglementation phytopharmaceutique, de liens éventuels entre l'exposition à cette substance et la maladie de Parkinson n'a pas été réalisée ; en outre, l'évaluation de l'impact du paraquat sur la santé des lièvres et des embryons d'oiseaux ne concerne que deux des quatorze usages autorisés<sup>779</sup>.

Le Tribunal prend également en compte une étude guatémaltèque concluant au dépassement

---

<sup>777</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 314016 présentée par la Confédération paysanne, 16 février 2011, Commentaire de GRAND (R.), « Annulation de la décision de mise sur le marché d'un insecticide soupçonné de nuire aux abeilles », *AJDA*, 2011, p. 360.

<sup>778</sup> Directive 2003/112/CE de la Commission du 1<sup>er</sup> décembre 2003 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active paraquat, *JOUE* L 321 du 6 décembre 2003.

<sup>779</sup> TPICE, Arrêt du 11 juillet 2007, *Royaume de Suède c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-229/04, n° 109-110 et n° 234-235 respectivement.

du niveau acceptable d'exposition de l'opérateur (NAEO) lors de l'application du paraquat, étude qu'il considère « *comme un indice sérieux permettant de douter raisonnablement de l'innocuité du paraquat pour les opérateurs chargés de son application* »<sup>780</sup>. Cette étude n'avait pourtant pas été retenue par la Commission. Ce faisant, il peut être considéré que le Tribunal adopte une « *conception extensive de la notion "d'indices sérieux"* »<sup>781</sup>, puisqu'il se livre à une véritable appréciation des éléments permettant de conclure ou non à l'innocuité d'une substance active phytopharmaceutique. Par analogie, le juge pourrait être amené à retenir des avis scientifiques minoritaires tendant à montrer qu'une substance peut avoir des effets perturbateurs endocriniens. Si tant est que ces avis soient, bien évidemment, versés au dossier.

Dans la mesure où l'annexe VI de la directive 91/414/CEE interdit l'approbation des substances actives dont l'utilisation entraîne un dépassement du NAEO, le Tribunal conclut, aux vues de l'étude guatémaltèque, que la directive attaquée<sup>782</sup> « *enfreint l'exigence de protection de la santé humaine* »<sup>783</sup>. En effet selon l'article 5, paragraphe 1, de la directive 91/414/CEE, une substance active peut être approuvée seulement si elle n'a pas d'effet nocif sur la santé humaine. Or, selon le Tribunal, « *s'agissant de la santé humaine, l'existence d'indices sérieux qui, sans écarter l'incertitude scientifique, permettent raisonnablement de douter de l'innocuité d'une substance, s'oppose, en principe, à l'inscription de cette substance à l'annexe I de la directive 91/414/CEE* »<sup>784</sup>. En annulant la décision de la Commission d'inscrire le paraquat à l'annexe I de la directive 91/414/CEE, sur la base, notamment, des résultats d'une évaluation des risques écartée par la Commission, le Tribunal « *accroît assurément le niveau de protection que doit prendre en compte le gestionnaire du risque* »<sup>785</sup>.

Des exemples d'appréciation extensive de la mise en œuvre du principe de précaution se retrouvent également dans la jurisprudence française.

---

<sup>780</sup> TPICE, Arrêt du 11 juillet 2007, *Royaume de Suède c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-229/04, n° 181.

<sup>781</sup> GADBIN (D.), (dir.), « Chronique de jurisprudence communautaire 2006-2007 (1<sup>ère</sup> partie) », *Revue de Droit rural*, n° 364, Juin 2008, Chron. 1, Commentaire de Sébastien Roset.

<sup>782</sup> Directive 2003/112/CE, *op. cit.*

<sup>783</sup> TPICE, Arrêt du 11 juillet 2007, *Royaume de Suède c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-229/04, n° 182.

<sup>784</sup> *Ibid.*, n° 161.

<sup>785</sup> ROSET (S.), in GADBIN (D.), (dir.), « Chronique de jurisprudence communautaire 2006-2007 (1<sup>ère</sup> partie) », *Revue de Droit rural*, n° 364, Juin 2008, Chron. 1.

**172. Par le juge français.** Dans certains arrêts, le Conseil d'Etat se livre à une véritable appréciation de la valeur scientifique des éléments du dossier. A l'occasion de la requête n° 233876<sup>786</sup> présentée par l'Union nationale de l'apiculture française pour demander l'annulation de la décision implicite de refus du ministre chargé de l'agriculture d'abroger plusieurs décisions d'autorisation du Gaucho pour le traitement des semences de maïs et de betteraves, le Conseil d'Etat s'appuie sur un avis scientifique minoritaire versé au dossier pour annuler la décision du ministre<sup>787</sup>. Avec cet avis minoritaire, le Conseil d'Etat estime ainsi, à l'encontre de la majorité des conclusions scientifiques versées au dossier, que le ministre chargé de l'agriculture aurait dû prendre en compte les éléments suivants : la fréquentation du maïs par les abeilles aux fins d'y prélever le pollen, l'ampleur exacte de ce prélèvement et enfin la nature et l'intensité des éventuels effets directs ou indirects du contact des abeilles avec du pollen contaminé par l'imidaclopride, et ce même si les abeilles visitent davantage le tournesol que le maïs, et en dépit du fait que le pollen de maïs n'est pas mellifère. En « *accordant du poids à une donnée estimée inutile par la très grande majorité des scientifiques et par l'administration qui les a consultés* », le Conseil d'Etat opère donc « *une reconstitution de ce qu'il estime être une bonne appréciation des risques* »<sup>788</sup>. Ce faisant, son contrôle tend à dépasser le caractère restreint, habituel en la matière.

Dans l'arrêt rendu plus récemment suite à la requête n° 336647 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, le Conseil d'Etat annule la décision prise le 15 décembre 2009 par le ministre chargé de l'agriculture d'autoriser jusqu'au 31 décembre 2010 la mise sur le marché du produit phytopharmaceutique Cruiser 350 pour traiter diverses semences de maïs. La raison de cette annulation est à première vue strictement formelle, le ministre ayant accordé l'autorisation du Cruiser 350 pour seulement une année alors que la réglementation prévoit une durée d'autorisation de dix ans. En effet, au vu de l'arrêté du 6 septembre 1994 et du décret n° 94-359 transposant la directive 91/414/CEE, le ministre chargé de l'agriculture « *n'a [...] le choix qu'entre une décision de refus, s'il estime que l'innocuité et l'efficacité du produit ne sont pas suffisamment établies et, dans le cas contraire, en dehors des cas prévus aux articles R253-44, R253-49 et R253-50 du code rural, une décision d'autorisation pour dix ans* »<sup>789</sup>. Le Conseil d'Etat précise toutefois que le ministre chargé de l'agriculture ne pouvait prendre « *qu'une décision de refus* », dans la mesure où « *les éléments d'appréciation*

---

<sup>786</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 233876 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, 9 octobre 2002.

<sup>787</sup> NOIVILLE (C.), « Du juge guide au juge arbitre ? Le rôle du juge face à l'expertise scientifique dans le contentieux de la précaution », *op. cit.*, p. 88.

<sup>788</sup> *Ibid.*

<sup>789</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 336647 présentée par l'Union nationale de l'apiculture française, 3 octobre 2011.

dont il disposait à l'issue de l'instruction de la demande de la société Syngenta Agro SAS, notamment l'avis de l'AFSSA en date du 1<sup>er</sup> décembre 2009, ne lui permettaient pas de tenir pour suffisamment établie l'innocuité, notamment à long terme, du produit Cruiser 350 »<sup>790</sup>.

Par ailleurs, comme le relève le Conseil d'Etat, le ministre reconnaît lui-même la nocivité potentielle du Cruiser 350 « en décidant de délivrer une autorisation pour une durée d'une année tout en annonçant, le même jour, que l'innocuité du produit Cruiser 350 ferait l'objet d'un réexamen complet à l'issue de cette année »<sup>791</sup>. En conséquence, le Conseil d'Etat est d'avis que les potentiels effets nocifs à long terme du Cruiser 350 pour les abeilles justifient la mise en œuvre du principe de précaution, en l'occurrence le refus d'autorisation de ce produit. A travers un avis apparemment strictement formel, le Conseil d'Etat se prononce également sur le fond.

Dans un arrêt encore plus récent prononcé par le juge des référés, le Conseil d'Etat valide la décision prise par le ministre chargé de l'agriculture d'interdire, « dans l'intérêt de l'environnement », l'utilisation et la mise sur le marché pour utilisation sur le territoire national des semences de crucifères oléagineuses traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active thiametoxam<sup>792</sup>. Sans se prononcer sur le fond de l'affaire puisque tel n'est pas son objet, le juge des référés précise toutefois « que l'intérêt public s'attachant à la protection contre les risques environnementaux, pour incertain que soit en l'état des investigations scientifiques le risque environnemental, pour les populations d'abeilles, sur lequel s'est fondé le ministre, pouvait justifier qu'il prît des mesures provisoires et conservatoires de la nature de celles prévues par le règlement de 2009 »<sup>793</sup>. Ce faisant, le juge des référés valide l'application par le ministre chargé de l'agriculture du principe de précaution au cas d'espèce.

Dans tous ces arrêts, le contrôle « a priori purement procédural et mécanique » réalisé par le Conseil d'Etat, l'amène en réalité « à s'aventurer bien au-delà, sur le terrain de l'appréciation scientifique précisément »<sup>794</sup>. A l'occasion de l'arrêt d'assemblée rendu par le Conseil d'Etat le 12 avril 2013, le rapporteur public préconise d'ailleurs un contrôle

---

<sup>790</sup> Ibid.

<sup>791</sup> Ibid.

<sup>792</sup> Arrêté du 24 juillet 2012 relatif à l'interdiction d'utilisation et de mise sur le marché pour utilisation sur le territoire national des semences de crucifères oléagineuses traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active thiametoxam, *JORF* du 26 juillet 2012.

<sup>793</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 361849 présentée par la société SYNGENTA SEEDS SAS, 5 septembre 2012.

<sup>794</sup> NOIVILLE (C.), « Du juge guide au juge arbitre ? Le rôle du juge face à l'expertise scientifique dans le contentieux de la précaution », *op. cit.*, p. 87.

normal du juge concernant l'application du principe de précaution<sup>795</sup>. A l'occasion de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 12 avril 2013, le rapporteur public propose même au Conseil d'Etat d'exercer un contrôle normal de l'appréciation des risques et un contrôle restreint de la proportionnalité des mesures de précaution, à l'opposé donc de ce que le Conseil d'Etat a pu appliquer<sup>796</sup>.

Cet approfondissement du contrôle juridictionnel aux niveaux français et communautaire, en ce qu'il peut conduire à une meilleure protection de la santé et de l'environnement, constitue pour certains auteurs, non pas un risque de blocage de l'action administrative aboutissant à une moins bonne protection de la santé et de l'environnement, mais bien « *la clé d'un gouvernement des risques plus efficace et plus prévisible* »<sup>797</sup>. A condition toutefois que certains critères soient respectés<sup>798</sup>. Sur le fond premièrement, le juge ne doit pas refaire sa propre évaluation des risques et ne doit pas substituer « *son propre point de vue à celui de l'administration dans des domaines où plusieurs interprétations scientifiques sont possibles et où des choix complexes doivent dès lors être opérés* »<sup>799</sup>. Sur la forme deuxièmement, le juge devrait recourir plus fréquemment à sa propre expertise, dans un cadre toutefois précisé au préalable<sup>800</sup>.

C'est avec le même optimisme que l'on peut accueillir les références explicites au principe de précaution dans la réglementation phytopharmaceutique actuelle, tout comme le renvoi aux conditions de mise en œuvre de ce principe données par la législation alimentaire, propices à une meilleure protection de la santé.

Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de ce principe reste, malgré tout, contrainte par le respect du principe de proportionnalité, qui amène en particulier à prendre en compte les intérêts agricoles.

**173. Conclusion du chapitre III.** Plusieurs éléments tendent à une application plus large du principe de précaution dans le domaine phytopharmaceutique. Premièrement, le règlement n° 1107/2009 indique expressément que ce principe doit être pris en considération par l'autorité compétente en charge de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de

---

<sup>795</sup> Conclusions du rapporteur public Alexandre Nallet présentées le 12 avril 2013 sur la requête n° 342409 présentée par l'Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres.

<sup>796</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>797</sup> NOIVILLE (C.), « Du juge guide au juge arbitre ? Le rôle du juge face à l'expertise scientifique dans le contentieux de la précaution », *op. cit.*, p. 94.

<sup>798</sup> *Ibid.*, p. 94 et s.

<sup>799</sup> *Ibid.*

<sup>800</sup> *Ibid.*

leurs composants. Tel n'était pas le cas dans le cadre de la directive 91/414/CEE. Deuxièmement, ce règlement renvoie aux conditions de mise en œuvre du principe de précaution définies par le droit alimentaire de l'Union européenne. Or, ces conditions se trouvent moins limitées, en particulier par les contraintes économiques, que celles prévues par les droits international et français de l'environnement. Troisièmement enfin, le contrôle juridictionnel de l'application du principe de précaution, restreint par principe, tend à évoluer. Loin de suivre systématiquement les décisions prises par l'autorité compétente, les juges de l'Union européenne et français annulent parfois ces décisions. Si ces annulations sont le plus souvent fondées sur des manquements procéduraux, il arrive également qu'elles trouvent leur origine dans la prise en compte d'avis scientifiques minoritaires écartés par l'autorité compétente. Les jugements ainsi rendus peuvent donc amener l'autorité décisionnaire à accorder une place plus importante au principe de précaution au moment de la délivrance des autorisations de produits phytopharmaceutiques et de leurs composants. Au surplus, le rapporteur public préconise, dans l'arrêt d'assemblée rendu par le Conseil d'Etat le 12 avril 2013, un contrôle normal du juge en matière d'appréciation des risques.

La mise en œuvre de ce principe reste, malgré tout, contrainte par le respect du principe de proportionnalité. Ce principe amène en particulier à prendre en compte les contraintes économiques et commerciales, particulièrement fortes dans le domaine de la production agricole car doublées du risque de porter atteinte à la sécurité alimentaire. En outre, si le contrôle juridictionnel de l'application du principe de précaution tend à évoluer, cette évolution reste limitée.

**174. Conclusion du titre I.** L'évaluation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques et à leurs composants est empreinte d'incertitudes. Ces incertitudes peuvent être liées aux résultats même de l'évaluation, qui peine par exemple à estimer les effets de perturbation endocrinienne ou encore l'« effet cocktail » liés aux produits phytopharmaceutiques. Elles peuvent également découler de l'organisation même de l'évaluation. Réalisée par les fabricants de produits phytopharmaceutiques, cette évaluation est ensuite vérifiée par des agences dont la complète indépendance reste difficile à assurer, tant vis-à-vis de ces fabricants que vis-à-vis des autorités en charge de la délivrance des autorisations de ces produits et de leurs composants. Ces autorités sont tenues de recourir au principe de précaution pour prendre en compte ces incertitudes. Cette prise en compte reste malgré tout limitée par le respect du principe de proportionnalité. L'autorité décisionnaire doit en effet se livrer, au moment de la délivrance d'une autorisation phytopharmaceutique, à la

mise en balance des différents intérêts en jeu. Or, si le règlement n° 1107/2009 entend limiter la mise sur le marché de ces produits à ceux qui ne sont pas nocifs pour la santé et l'environnement, il doit également veiller à ce que ces produits permettent de garantir la production agricole.

Par ailleurs, l'autorité décisionnaire doit aussi prendre en compte d'autres considérations, notamment sociales. Ces autres considérations, souvent qualifiées par les textes d'« *autres facteurs légitimes* » sont, comme le principe de précaution, l'occasion de faire pencher la balance vers une meilleure prise en compte de la protection de la santé et de l'environnement. Elles peuvent permettre de dépasser l'habituelle opposition entre efficacité phytopharmaceutique d'une part, et protection de la santé et de l'environnement d'autre part. Elles peuvent amener à s'interroger sur la véritable utilité des produits phytopharmaceutiques. En théorie tout du moins puisque la pratique révèle que la prise en compte de l'efficacité phytopharmaceutique prédomine.

## ***Titre II. L'utilité phytopharmaceutique entravée par la recherche d'efficacité***

175. Historiquement, l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques a pour objet de garantir que ces produits sont efficaces pour lutter contre les organismes nuisibles aux cultures. L'utilisation de ces produits doit en effet permettre d'assurer, voire augmenter, la productivité agricole et participe, après la Seconde Guerre mondiale, à la construction d'un modèle agroindustriel. Ce n'est que dans un second temps que cet encadrement s'est intéressé aux risques présentés par ces produits pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement, et a cherché à limiter ces risques. Le dernier règlement de l'Union européenne innove encore en encourageant désormais la mise sur le marché et l'utilisation de produits, et même de pratiques, qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement. Il s'agit même d'un changement de paradigme, dans la mesure où le droit des produits phytopharmaceutiques, loin de souscrire au modèle agroindustriel d'après-guerre, cherche au contraire à promouvoir un nouveau modèle, agroécologique. Ce modèle n'est pas fondé, comme le modèle agroindustriel, sur l'utilisation massive d'intrants agrochimiques, mais sur l'exploitation optimale des fonctions écosystémiques. Il s'appuie donc sur des pratiques agricoles et des produits et méthodes de lutte contre les organismes nuisibles qui perturbent le moins possible ces fonctions, voire les renforcent. Moins puissants que les pesticides chimiques de synthèse, ces produits et méthodes sont moins efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles, tout du moins lorsqu'ils sont employés isolément. Mais l'association de plusieurs produits et solutions de lutte, ainsi que de certaines pratiques agronomiques de prévention peut permettre d'atteindre la même efficacité phytopharmaceutique qu'un puissant produit chimique de synthèse. Ou en tout cas, le rapport bénéfice/risque présenté par cette association de produits et de pratiques sera meilleur que celui d'un pesticide chimique de synthèse utilisé seul. Ces produits et solutions de lutte peu risqués contre les organismes nuisibles sont donc très utiles pour construire le modèle de protection phytosanitaire visé par la stratégie de la Commission européenne sur l'utilisation durable des pesticides et le plan français Ecophyto 2018. En conséquence, le droit des produits phytopharmaceutiques, pour promouvoir la mise sur le marché de ces produits et méthodes de lutte peu risqués, ne doit pas tant s'intéresser à l'efficacité phytopharmaceutique de ces solutions prises isolément qu'à leur utilité en matière de protection phytosanitaire. La question de l'utilité phytosanitaire de ces solutions pourrait sans doute être prise en compte à l'occasion de la mobilisation d'autres facteurs légitimes,



prévue par la procédure d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Ce faisant, elle permettrait de contrebalancer la recherche d'efficacité phytopharmaceutique afin d'améliorer la productivité agricole qui a initialement fondé le droit des produits phytopharmaceutiques, au niveau de l'Union européenne comme au niveau français. Pour l'heure, la prise en compte d'autres facteurs légitimes reste toutefois insuffisante pour assurer ce contrepois (Chapitre I).

Concernant plus particulièrement le cadre juridique qui s'applique aux nouvelles catégories de substances peu risquées créées par le règlement n° 1107/2009, il mériterait d'être précisé pour pouvoir atteindre l'objectif de promotion de la mise sur le marché de ces substances et des produits qui les contiennent. Le même constat peut être dressé à l'encontre des produits contenant des substances dont on envisage la substitution, dont l'évaluation comparative doit favoriser l'utilisation de solutions de lutte moins risquées. Dans l'attente d'une meilleure adaptation du cadre juridique, l'autorisation des produits et méthodes présentant moins de risques pour la santé et l'environnement reste difficile (Chapitre II).

## **Chapitre I. Le faible contrepois des autres facteurs légitimes à l'efficacité phytopharmaceutique**

**176.** Une étude historique des droits français et communautaire des produits phytopharmaceutiques met en évidence que ces droits se sont construits autour d'objectifs économiques et commerciaux. L'enjeu était en effet d'assurer et même d'augmenter, grâce à ces produits, la production agricole et de garantir la sécurité des approvisionnements. Si ces droits ont progressivement intégré des considérations sanitaires et environnementales, ils restent encore profondément marqués par l'objectif productiviste fondateur (Section I). La prise en compte d'autres facteurs légitimes au stade de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, en amenant à s'interroger sur l'utilité sociale de ces produits, peut permettre de favoriser l'autorisation et l'utilisation des produits et méthodes de lutte les moins risqués pour la santé et l'environnement. Toutefois, les modalités de cette prise en compte sont, pour l'heure, trop imprécises pour y parvenir (Section II).

### ***Section I. Un objectif productiviste fondateur***

**177.** Les produits phytopharmaceutiques étant conçus, à l'origine, comme des outils au service de la productivité agricole, leur encadrement a été élaboré pour satisfaire cet objectif (Paragraphe I). Il vise en particulier à garantir que ces produits sont suffisamment efficaces. Si cette obligation d'efficacité suffisante est tout à fait légitime pour des produits chimiques de synthèse potentiellement dangereux, elle est moins évidente pour des produits qui présentent peu de risques sanitaires et environnementaux. Ces produits sont en effet *a priori* moins puissants et donc moins efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles. Ils n'en sont pas moins utiles à la protection phytosanitaire, une fois associés à d'autres méthodes de lutte et de prévention du développement des organismes nuisibles. Pour ces produits peu risqués, l'obligation d'une efficacité suffisante peut agir comme un « verrou » à leur autorisation. Cette obligation tend toutefois à s'assouplir, comme en attestent certaines dispositions du règlement n° 1107/2009. Mais la tendance reste, pour l'heure, timide (Paragraphe II).

## Paragraphe I. Un droit au service de la productivité agricole

178. Si l'actuel droit français des produits phytopharmaceutiques cherche à assurer l'innocuité de ces produits pour la santé et l'environnement, il n'en a pas toujours été ainsi. Son premier objectif était en effet d'attester la teneur de ces produits en substances actives, ainsi que l'efficacité de ces substances dans la protection des plantes (A). L'encadrement communautaire des produits phytopharmaceutiques se trouve, quant à lui, fondé sur des bases juridiques relatives à la politique agricole commune et au marché intérieur, même s'il intègre d'emblée des considérations sanitaires (B).

### A. Un droit français axé sur l'efficacité phytopharmaceutique

179. La garantie première de la teneur en « éléments utiles ». La France a commencé à encadrer la mise sur le marché des pesticides bien avant que la Communauté européenne ne soit fondée et ne se préoccupe de ces produits<sup>801</sup>. Dès 1903, la loi du 4 août sanctionne ainsi l'absence d'information apportée à l'acheteur de produits cupriques anticryptogamiques sur la teneur en cuivre de ces produits<sup>802</sup>. Les produits cupriques anticryptogamiques sont des pesticides à base de cuivre efficaces contre les champignons, en particulier les cryptogames de la vigne comme le mildiou. Ils constituent alors les principaux pesticides employés. La « bouillie bordelaise » en est un des plus connus<sup>803</sup>. Cette première loi est ensuite complétée par les lois du 18 avril 1922<sup>804</sup> et du 10 mars 1935<sup>805</sup>. La loi du 10 mars 1935 étend l'obligation d'information sur la teneur en « éléments utiles » à tous les pesticides mis sur le marché<sup>806</sup>. Le ministre de l'agriculture estime en effet « *de toute nécessité que les vendeurs soient tenus de préciser ce qu'ils entendent par : "éléments utiles" du produit vendu par eux, car tel produit auquel est attribuée, à l'heure actuelle, une grande valeur insecticide, peut être considéré, à l'avenir, comme inefficace. Il appartient donc à*

---

<sup>801</sup> Pour une présentation historique détaillée de l'encadrement français des produits phytopharmaceutiques jusqu'aux années soixante-dix, voir JAS (N.), « Public health and pesticide regulation in France before and after Silent spring », *History and Technology*, Volume 23, n° 4, Décembre 2007, p. 369-388.

<sup>802</sup> Loi du 4 août 1903 réglementant le commerce des produits cupriques anticryptogamiques, *JORF* du 7 août 1903, Article 1.

<sup>803</sup> La « bouillie bordelaise » est un mélange de sulfate de cuivre et de chaux.

<sup>804</sup> Loi du 18 avril 1922 complétant celle du 4 août 1903 réglementant le commerce des produits cupriques anticryptogamiques, *JORF* du 25 avril 1922.

<sup>805</sup> Loi du 10 mars 1935 sur la répression des fraudes dans le commerce des produits utilisés pour la destruction des ravageurs des cultures (insecticides, anticryptogamiques), *JORF* du 12 mars 1935.

<sup>806</sup> *Ibid.*

*l'administration d'observer la plus grande prudence à cet égard* »<sup>807</sup>. Il est vrai que le marché de la protection des cultures fait alors l'objet de diverses tromperies, alors même que l'agriculture, décimée par les parasites et les guerres, peine à assurer ses rendements<sup>808</sup>. Mais, si toutes les parties prenantes s'accordent sur l'obligation faite aux fabricants et vendeurs de pesticides de préciser la teneur de ces produits en « *éléments utiles* », la plupart sont réticentes à l'idée de mettre en place, même de façon facultative, une analyse de laboratoire permettant de vérifier la quantité réelle de ces éléments utiles. Si bien que le « *contrôle biologique facultatif* » proposé par certains scientifiques n'apparaît finalement pas dans le décret<sup>809</sup>.

Il en ressort que les tout premiers textes français relatifs aux pesticides cherchent uniquement à garantir aux utilisateurs que les produits qu'ils achètent contiennent bien les substances actives mises en avant par leurs vendeurs. Il ne s'agit pas encore tout à fait d'assurer l'efficacité de ces produits. Quant aux considérations sanitaires, elles sont inexistantes<sup>810</sup>.

#### **180. L'autorisation des composés arsenicaux, « les seuls véritablement actifs ».**

L'utilisation des composés arsenicaux en agriculture a été interdite par l'ordonnance du 29 octobre 1846 relative à la vente des poisons. Méconnue, cette ordonnance était peu, voire pas appliquée, ce qui a entraîné plusieurs cas d'intoxication à l'arsenic<sup>811</sup>.

En 1916, il est pourtant décidé d'autoriser l'emploi de ces composés arsenicaux en agriculture<sup>812</sup>. Dans le rapport au Président de la République, les ministres concernés rappellent ainsi que ces composés sont « *des agents destructeurs, et les seuls véritablement actifs, des insectes parasites qui constituent de véritables fléaux. [...] Sans doute, cet emploi n'est pas sans danger ; mais tant que l'on ne disposera pas de méthodes plus inoffensives de destruction des insectes parasites, il a paru d'un intérêt économique de premier ordre d'autoriser l'usage des arsenicaux en agriculture, sous la seule réserve de réglementer cet*

---

<sup>807</sup> Décret du 11 mai 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 4 août 1903, modifiée par la loi du 10 mars 1935 concernant la répression des fraudes dans le commerce des produits utilisés pour la destruction des ravageurs des cultures, *JORF* du 15 mai 1937, Rapport préalable au Président de la République française du ministre de l'agriculture Georges Monnet, transcrit au début du décret.

<sup>808</sup> BAIN (C.), BERNARD (J.-L.) et FOUGEROUX (A.), *Histoire de la protection des cultures de 1850 à nos jours*, Champ Libre, Paris, 2010, notamment p. 46-47 et 112-113.

<sup>809</sup> Décret du 11 mai 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 4 août 1903, modifiée par la loi du 10 mars 1935 concernant la répression des fraudes dans le commerce des produits utilisés pour la destruction des ravageurs des cultures, *JORF* du 15 mai 1937, Rapport préalable au Président de la République française du ministre de l'agriculture Georges Monnet.

<sup>810</sup> BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 116 et s.

<sup>811</sup> JAS (N.), « Public health and pesticide regulation in France before and after Silent spring », *op. cit.*, p. 372.

<sup>812</sup> Décret du 14 septembre 1916 concernant l'importation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses, notamment l'opium, la morphine et la cocaïne, *JORF* du 19 septembre 1916.

usage et de lui imposer toutes les garanties nécessaires à la sauvegarde de la santé publique »<sup>813</sup>. Les risques pour la santé des utilisateurs de composés arsenicaux sont donc pris en compte, et même considérés comme écartés du fait des conditions d'emploi imposées. Un arrêté ministériel doit ainsi préciser, par type de culture et par région, la période d'emploi des produits, leurs conditions et précautions d'emploi à respecter<sup>814</sup>. Il n'en reste pas moins que l'amélioration de la productivité agricole et de la sécurité des approvisionnements a nettement prévalu à cette décision d'autorisation.

**181. De la teneur en éléments utiles à l'efficacité des pesticides.** A partir de la loi du 2 novembre 1943, les « *produits antiparasitaires à usage agricole* » ne peuvent être mis sur le marché que s'ils ont été dûment homologués pour ce faire<sup>815</sup>. Au-delà d'une simple teneur en principes actifs conforme aux allégations des fabricants de pesticides, cette loi cherche à garantir la véritable efficacité de ces produits, cette efficacité faisant souvent défaut<sup>816</sup>. Est désormais requis « *un examen pouvant comporter en particulier des essais physiques, chimiques ou biologiques dans les laboratoires dépendant du secrétariat d'Etat à la production industrielle ou du secrétariat d'Etat à l'agriculture et au ravitaillement* »<sup>817</sup>. Deux commissions sont créées. La « *commission des produits antiparasitaires à usage agricole* » remplit un rôle général de conseil et de veille, tandis que le « *comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole* » a en charge l'examen des produits avant homologation et la restitution d'un « *rapport comportant des propositions quant à la suite à donner à la demande d'homologation* »<sup>818</sup>.

**182. La procédure d'homologation, un début de prise en compte des risques sanitaires.** La loi du 2 novembre 1943 prend aussi en compte les risques présentés par les pesticides pour la santé humaine. Doivent ainsi apparaître, sur le pesticide mis sur le marché, « *les précautions à prendre par les utilisateurs* »<sup>819</sup>. Il est en outre précisé que « *les produits antiparasitaires renfermant des toxiques classés aux tableaux annexés au décret du 14 septembre 1916 sur le commerce des substances vénéneuses demeurent [...] soumis aux*

---

<sup>813</sup> *Ibid.*, Rapport au président de la République française figurant en tête du décret.

<sup>814</sup> *Ibid.*, Article 9.

<sup>815</sup> Loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, *JORF* du 4 novembre 1943, Article 1.

<sup>816</sup> BAIN (C.), BERNARD (J.-L.) et FOUGEROUX (A.), *op. cit.*, p. 150.

<sup>817</sup> Loi n° 525, *op. cit.*, Article 3.

<sup>818</sup> *Ibid.*, Articles 4 et 5 respectivement.

<sup>819</sup> *Ibid.*, Article 7.

*règles fixées par ce dernier décret* »<sup>820</sup>. Ce faisant, l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques fait le lien avec la réglementation relative aux substances vénéneuses, gage d'une meilleure effectivité de cette dernière.

L'élaboration d'une procédure systématique d'autorisation préalable à la mise sur le marché des pesticides place ces produits parmi les produits chimiques les mieux encadrés, même si cet encadrement est initialement peu contraignant comparativement au cadre juridique actuel<sup>821</sup>. De plus, si les risques pour la santé sont pris en compte, cette loi n'en vise pas moins prioritairement, à travers le régime d'autorisation, la garantie de l'efficacité des pesticides<sup>822</sup>. D'ailleurs, seule l'efficacité d'un pesticide fait l'objet d'une évaluation systématique. Une telle évaluation n'est pas prévue concernant les risques pour la santé. Ces risques sont uniquement évalués lorsque le pesticide contient des substances qui n'ont jamais été utilisées auparavant<sup>823</sup>. Pour finir, le contrôle de la mise en œuvre de cette loi est assuré par les agents de la répression des fraudes, en plus des officiers de police judiciaire, et non des spécialistes des risques pour la santé liés aux pesticides<sup>824</sup>.

**183. L'examen des risques pour la santé et la prise en compte des « inconvénients écologiques ».** Avec la loi n° 72-1139, les considérations sanitaires progressent. A la vérification de l'efficacité des pesticides, cette loi ajoute à la procédure d'homologation, le contrôle de « *leur innocuité à l'égard de la santé publique, des utilisateurs, des cultures et des animaux* »<sup>825</sup>. En outre, le décret n° 74-682, qui précise ensuite la procédure d'homologation, prend en compte pour la première fois les risques environnementaux liés à l'utilisation des pesticides. Il faut dire que ce décret voit le jour dans les années soixante-dix, marquées par la montée en puissance de la protection de l'environnement<sup>826</sup>. En 1971 est d'ailleurs nommé en France, pour la première fois, un ministre délégué chargé de la protection de la nature et de l'environnement. La procédure d'homologation comprend ainsi d'une part, un examen des « *risques de toxicité directe ou indirecte à l'égard de l'homme et des animaux* » et un « *avis sur les conditions d'emploi*

---

<sup>820</sup> *Ibid.*, Article 7, paragraphe 2.

<sup>821</sup> JOUZEL (J.-N.) et LASCOUMES (P.), « Le règlement REACH : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, n° 33, 2011, p. 192.

<sup>822</sup> JAS (N.), « Public health and pesticide regulation in France before and after Silent spring », *op. cit.*, p. 376 et 377.

<sup>823</sup> *Ibid.*, p. 376.

<sup>824</sup> Loi n° 525, *op. cit.*, Article 12.

<sup>825</sup> Loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972 étendant le champ d'application de la loi validée et modifiée du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, *JORF* du 23 décembre 1972, Article 1, modifiant notamment l'article 3 de la loi du 2 novembre 1943.

<sup>826</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 10.

*desdits produits* » compte tenu de ces risques, et d'autre part, la prise en compte des « *inconvenients de tous ordres, notamment, écologiques* »<sup>827</sup>. Autrement dit, seuls les risques pour l'homme et les animaux sont effectivement évalués, ceux pour l'environnement devant seulement être pris en compte, sans qu'une évaluation en bonne et due forme ne soit exigée. La prise en considération des « *inconvenients de tous ordres, notamment, écologiques* » est en outre réalisée, non pas par la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, pourtant en charge de l'évaluation des risques pour la santé de l'homme et des animaux, mais par la commission des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés. L'objectif premier du droit français des pesticides reste donc la garantie de l'efficacité de ces produits en matière de lutte contre les organismes nuisibles aux cultures. La recherche de l'innocuité pour la santé humaine et animale, et *a fortiori* la prise en compte des atteintes à l'environnement, ne sont que secondaires et reposent sur des évaluations réalisées, rappelons-le, par les fabricants de pesticides eux-mêmes<sup>828</sup>. Le droit communautaire des pesticides, qui prend naissance dans les années soixante-dix, connaît une évolution quelque peu différente. Il reste malgré tout marqué par des contraintes économiques et commerciales fortes.

## ***B. Un droit communautaire axé sur la PAC et le marché intérieur***

**184.** Les premiers textes communautaires sur les produits phytopharmaceutiques ont pour base juridique le marché commun et/ou la politique agricole commune (I). Il en est de même de la directive 91/414/CEE relative à la mise sur le marché des pesticides, exclusivement fondée sur la PAC (II). Si le règlement n° 1107/2009 qui l'a remplacée intègre la base juridique relative à la protection de la santé, c'est aux côtés de la PAC et du marché intérieur, toujours présents (III).

---

<sup>827</sup> Décret n° 74-682 du 1<sup>er</sup> août 1974 pris pour l'application de la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, *JORF* du 4 août 1974, Articles 2 et 3 respectivement ; l'examen des risques pour l'homme et les animaux est réalisé par la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, tandis que la commission des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés s'occupe de l'efficacité et des autres « *inconvenients* » liés à l'emploi de ces produits.

<sup>828</sup> HERMITTE (M.-A.), « Le concept de diversité biologique et la création d'un statut de la nature », *op. cit.*, p. 246.

## I. Des textes initialement fondés sur la PAC et le marché commun

**185.** L'encadrement communautaire de la protection phytosanitaire commence par la fixation de limites maximales de résidus de pesticides sur et dans les fruits et légumes consommés par l'homme, compte tenu des risques que la consommation de tels résidus peut présenter pour la santé de l'homme. Les effets néfastes pour la santé et l'environnement de l'utilisation massive des pesticides, encouragée, comme celle des autres intrants agrochimiques, par la politique agricole commune, commencent en effet à se manifester et à être pris en considération<sup>829</sup>.

En outre, si l'objectif de protection de la santé est présent dès le départ, c'est aux côtés de la libre circulation des marchandises, dont la réalisation est compromise par la fixation de limites maximales de résidus différentes entre les Etats membres<sup>830</sup>. La directive 76/895/CEE est d'ailleurs fondée sur l'article 100 du traité, c'est-à-dire sur le rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché commun, ainsi que sur l'article 43, soit l'agriculture, dont l'importance pour la Communauté est rappelée dès les premiers considérants<sup>831</sup>. Ce faisant, la directive 76/895/CEE suit le mouvement général d'harmonisation des normes alimentaires, fondé sur l'article 100 et/ou l'article 43 du traité<sup>832</sup>. Il est vrai que le traité ne comporte alors aucun titre consacré à la santé publique ou à l'environnement. Il faut en effet attendre l'adoption de l'Acte unique européen, en 1987, pour que soit ajouté, au traité de Rome, un titre VII consacré à l'environnement<sup>833</sup>. L'acte unique crée en outre un article 100 A, dont le paragraphe 3 dispose : « *La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé* »<sup>834</sup>. Ce paragraphe permet d'adopter des mesures relatives au

---

<sup>829</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 12.

<sup>830</sup> Directive 76/895/CEE, *op. cit.*, considérants n° 8 et 9.

<sup>831</sup> Le considérant n° 1 est ainsi rédigé : « *considérant que la production végétale tient une place très importante dans la Communauté économique européenne* » ; considérant n° 2 : « *considérant que le rendement de cette production est constamment affecté par les organismes nuisibles des règnes animal ou végétal ainsi que par les virus* » ; considérant n° 3 : « *considérant que la protection des végétaux contre ces organismes est absolument requise, non seulement pour éviter une diminution du rendement, mais aussi pour accroître la productivité de l'agriculture* » ; considérant n° 4 : « *considérant que l'utilisation de pesticides chimiques constitue un des moyens les plus importants pour protéger les végétaux et produits végétaux des effets de ces organismes nuisibles* ».

<sup>832</sup> Pour une présentation historique de l'harmonisation des règles communautaires dans le domaine alimentaire, voir par exemple AZOULAY (L.), « La sécurité alimentaire dans la législation communautaire », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 29-67.

<sup>833</sup> Acte unique européen, JOCE L 169 du 29 juin 1987, Article 25.

<sup>834</sup> *Ibid.*, Article 18.



rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur dans le domaine de la protection de la santé. Le traité ne comporte toujours pas de titre consacré à la santé publique, qui sera ajouté plus tard, par le traité de Maastricht de 1992<sup>835</sup>.

Peu de temps après la directive 76/895/CEE, la directive 79/117/CEE interdit la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques les plus dangereux<sup>836</sup>. Sont interdits, en l'occurrence, les produits phytopharmaceutiques à base de mercure et de composés organochlorés persistants comme le DDT, particulièrement nocifs. Mais, comme pour la directive de 1976, l'objectif de protection de la santé, auquel la directive 79/117/CCE ajoute d'ailleurs celui de protection de l'environnement, côtoie l'objectif fondateur de la Communauté d'établissement du marché intérieur<sup>837</sup>. C'est d'ailleurs sur ce dernier objectif et uniquement celui-là que la directive est fondée, compte tenu de l'absence de politique communautaire en matière de santé publique ou environnement. En outre, l'impératif communautaire de productivité agricole est largement développé dans les premiers considérants, similaires aux premiers considérants de la directive 76/895/CE. Cet impératif guide alors principalement les règles de la politique agricole commune. Il en est d'ailleurs de même avec la directive 91/414/CEE.

## II. Une directive 91/414/CEE exclusivement fondée sur la PAC

**186.** Par la suite, la directive 91/414/CEE met en place une procédure d'autorisation de mise sur le marché pour tous les pesticides. Lors du bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de cette directive, la Commission indiquera à son sujet que « *les données à fournir pour les pesticides excèdent de loin celles fixées pour toutes les autres catégories de substances, dont les produits pharmaceutiques, les additifs alimentaires et les produits chimiques de base* »<sup>838</sup>. Elle écrira même que la protection de la santé humaine et de l'environnement prime sur les besoins de la production agricole<sup>839</sup>.

Pourtant, la directive 91/414/CEE a pour unique base juridique l'article 43 du traité, c'est-à-

---

<sup>835</sup> Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, JOCE C 191 du 29 juillet 1992, point 38).

<sup>836</sup> Directive 79/117/CEE, *op. cit.*, considérant n° 9.

<sup>837</sup> *Ibid.*, considérant n° 6, 7 et 8.

<sup>838</sup> Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des substances actives des produits phytopharmaceutiques (présenté conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques)*, COM(2001) 444 final, 25 juillet 2001, p. 3, point 9.

<sup>839</sup> *Ibid.*, p. 3, point 6.

dire l'agriculture. La prise en compte de la protection de la santé et de l'environnement ne transparait pas dans les bases juridiques de la directive. Or, si la santé publique n'a toujours pas de titre dans le traité, tel n'est plus le cas de l'environnement. Au demeurant, l'article 100 A du traité, tel que créé par l'Acte unique européen, aurait sans doute permis de mieux prendre en compte la santé publique et l'environnement, comparativement à l'article 43.

Concernant les considérants, les trois premiers, presque inchangés par rapport aux considérants des directives 76/895/CEE et 79/117/CEE, sont consacrés à la productivité agricole. Au quatrième considérant seulement est abordée la question des « *risques et dangers pour l'homme, les animaux et l'environnement* » liés aux pesticides. Par ailleurs, la directive vise aussi, bien évidemment, la suppression des obstacles aux échanges communautaires de pesticides et de produits végétaux issus de cultures traitées avec des pesticides, comme l'indiquent les considérants n° 5, 6 et 7.

Certes, la directive 91/414/CEE vise bien, en plus de l'amélioration de la production agricole et de l'élimination des entraves aux échanges intracommunautaires de produits phytopharmaceutiques, un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine et animale. La Cour de justice des Communautés européennes a d'ailleurs l'occasion de la rappeler à plusieurs reprises<sup>840</sup>. Cependant, force est de constater que les risques pour la santé et l'environnement liés aux pesticides n'y sont présentés que comme une éventualité, qui résulte notamment de l'absence d'autorisation en bonne et due forme, ou encore d'une mauvaise utilisation de ces pesticides<sup>841</sup>. En d'autres termes, la dangerosité intrinsèque de ces produits, pourtant conçus pour lutter et, bien souvent, détruire des organismes vivants, n'est pas mise en cause, ou tout du moins pas mise en avant par la directive 91/414/CEE. Comparativement, la directive 79/117/CEE, qui s'intéresse il est vrai aux pesticides les plus dangereux pour l'homme, l'animal et l'environnement, mettait plus fortement l'accent sur ces risques. Le considérant n° 4 de cette dernière directive indique ainsi que l'utilisation des produits phytopharmaceutiques « *peut entraîner des risques pour l'homme et l'environnement étant donné qu'il s'agit, en général, de substances toxiques ou de préparations à effets dangereux* ».

En outre, la réévaluation, colossale, des plus de huit cents substances actives déjà en

---

<sup>840</sup> Cf. par exemple CJCE, Arrêt du 18 juin 1996, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-303/94, notamment n° 25 et 28 ; CJCE, Arrêt du 9 mars 2006, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie et Stichting Natuur en Milieu c. College voor de toelating van bestrijdings middelen*, Aff. C-174/05, n° 43 ; TPICE, Arrêt du 9 septembre 2008, *Bayer CropScience AG c. Commission des Communautés européennes*, T-75/06, n° 81.

<sup>841</sup> Directive 91/414/CEE, *op. cit.*, considérant n° 4.

circulation au moment de l'adoption de la directive<sup>842</sup> se traduit par des « *effets pervers* »<sup>843</sup>. S'agissant d'un processus long et coûteux, les fabricants abandonnent, d'emblée ou en cours de processus, de très nombreuses substances, bien souvent par manque de rentabilité économique et non en raison des risques qu'elles présentent pour la santé ou l'environnement<sup>844</sup>. De fait, le Parlement européen relève, en 2002, qu'« *aucune décision de non-inscription d'un pesticide n'a été motivée par des raisons liées à la santé humaine* »<sup>845</sup>. Cette réévaluation est, qui plus est, entravée par la publication tardive des textes devant préciser les modalités de mise en œuvre de la directive 91/414/CEE<sup>846</sup>. Par ailleurs, les critères finalement adoptés ne sont pas considérés comme suffisamment « *clairs* » par le Parlement<sup>847</sup>.

C'est pourquoi ce dernier exige, à l'occasion de l'évaluation de la mise en œuvre de la directive 91/414/CEE, « *que la nouvelle procédure respecte pleinement les principes de la directive selon lesquels la protection de la santé humaine et de l'environnement passent avant les impératifs de la production agricole* »<sup>848</sup>. Le Parlement va même jusqu'à affirmer qu'il « *a perdu tout contrôle sur la mise en œuvre de la directive qui se déroule manifestement sans aucune transparence et à huis clos, avec comme seul interlocuteur de la Commission et des Etats membres, les producteurs de pesticides* »<sup>849</sup>. Il en déduit qu'il « *convient de rendre ce processus plus transparent et d'y intégrer les représentants des groupes d'intérêt (p. ex. consommateurs, ONG concernées, producteurs d'eau)* »<sup>850</sup>. Le règlement n° 1107/2009 est donc censé corriger ces manquements.

---

<sup>842</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 30.

<sup>843</sup> BONNEFOY (N.), , *op. cit.*, p. 125 et 126 ; LANNOYE (P.), *op. cit.*, considérants G et H.

<sup>844</sup> BONNEFOY (N.), , *op. cit.*, p. 125 et 126 ; LANNOYE (P.), *op. cit.*, considérants G et H.

<sup>845</sup> LANNOYE (P.), *op. cit.*, considérant E. Par la suite, la Commission interdira toutefois l'approbation de substances actives en raison de leur risque pour la santé et/ou l'environnement, comme il a été vu avec le bromuconazole ou le malathion : voir précédemment, paragraphe n° 157. En outre, les substances les plus dangereuses restent interdites en application de la directive 79/117/CEE, et ce indépendamment du processus de réévaluation des substances déjà utilisées, selon les critères fixés par la directive 91/414/CEE.

<sup>846</sup> LANNOYE (P.), *op. cit.*, considérant C. Dans son rapport précité COM(2001) 444 final du 25 juillet 2001, la Commission indique, au point 17, que ces modalités ont été précisées pendant la période 1993-1996. En tout, une dizaine de directives a été nécessaire pour détailler ces critères (soient les directives 93/71/CE, 94/37/CE, 94/79/CE, 95/36/CE, 96/12/CE, 96/46/CE, 96/68/CE, 97/57/CE, 2001/36/CE et 2005/25/CE), la plus récente, la directive 2005/25/CE ayant été adoptée près de quinze ans après l'adoption de la directive 91/414/CE.

<sup>847</sup> LANNOYE (P.), *op. cit.*, considérant E.

<sup>848</sup> *Ibid.*, point 10 p. 12.

<sup>849</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>850</sup> *Ibid.*

### III. Un règlement basé sur la PAC, le marché intérieur et la santé publique

**187. Une priorité à la protection de la santé affichée.** Alors que la directive 91/414/CEE était uniquement fondée sur la politique agricole commune, le règlement n° 1107/2009 qui lui succède cumule, lui, trois bases juridiques. Il s'agit ainsi des bases juridiques relatives à l'agriculture, au rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché intérieur et à la santé publique. Au niveau des considérants, si les risques pour la santé et l'environnement liés à l'utilisation des pesticides sont toujours abordés en seconde position, c'est-à-dire après l'utilité agricole de ces produits<sup>851</sup>, le règlement précise toutefois que son objet consiste à « *garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement* ». Un peu plus loin, il indique même que « *l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement [...] devrait primer l'objectif d'amélioration de la production végétale* »<sup>852</sup>. Comme l'indique la commission des affaires juridiques du Parlement européen, « *le règlement a pour objectif premier d'assurer la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, en veillant à ce que les produits phytopharmaceutiques, qui sont d'une importance vitale pour l'agriculture, ne soient pas mis sur le marché sans avoir été examinés et autorisés officiellement, et à ce qu'ils soient utilisés de manière correcte* »<sup>853</sup>. La protection de la santé constituant le « *centre de gravité* » du règlement, la commission des affaires juridiques en déduit qu'il doit être fondé sur le seul titre consacré à la protection de la santé. En effet, selon cette commission, la base juridique agricole peut être laissée de côté dans la mesure où l'article 152, paragraphe 4, point b), du traité<sup>854</sup> permet au Conseil d'adopter « *des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique* ». Cette disposition date du traité d'Amsterdam et constituait alors une dérogation par rapport à la politique agricole commune<sup>855</sup>, la condition dérogatoire ayant été

---

<sup>851</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérants n° 7 et 6 respectivement.

<sup>852</sup> *Ibid.*, considérants n° 8 et 24 respectivement ; la version française pouvant prêter à confusion, il est utile de se référer à la version anglaise du considérant n° 24, qui indique sans ambiguïté la priorité accordée à l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : « *The provisions governing authorisations must ensure a high standard of protection. In particular, when granting authorisations of plant protection products, the objective of protecting human and animal health and the environment should take priority over the objective of improving plant production* », non souligné dans l'original.

<sup>853</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 150.

<sup>854</sup> Soit l'article 168, paragraphe 4, point b) du TFUE.

<sup>855</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JOCE C 340 du 10 novembre 1997, Article premier, point 26), modifiant l'article 129 du traité, et notamment le paragraphe 4, ainsi rédigé : « *4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B, et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, contribue à la réalisation des objectifs visés au présent article en adoptant : [...] b) par dérogation à*

supprimée par le traité de Nice<sup>856</sup>. En outre, la base juridique relative au rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché intérieur est également considérée comme superflue, s'agissant d'un « *objectif implicite, second et indirect par rapport à la finalité première* »<sup>857</sup>, à savoir la protection de la santé. Si cette analyse de la commission des affaires juridiques du Parlement met en évidence la nouvelle priorité affichée par l'encadrement communautaire de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, elle n'en reste pas moins surprenante. Quel que soit le niveau d'exigence visé en matière de protection de la santé et de l'environnement, les produits phytopharmaceutiques gardent en effet aussi pour objet d'assurer la production végétale.

**188. Des bases juridiques relatives à l'agriculture et au marché intérieur conservées.** *In fine*, le règlement n° 1107/2009 conservera les bases juridiques relatives à l'agriculture et au rapprochement des législations, en dépit, donc, des conclusions de la commission des affaires juridiques du Parlement européen. Comparativement, le règlement n° 396/2005 sur les limites maximales de résidus a perdu, lui, la base juridique relative au marché intérieur, au profit des bases juridiques relatives à l'agriculture et à la santé. Pour ce dernier règlement, la disparition de la base juridique relative au marché intérieur peut s'expliquer par le fait que, selon une jurisprudence constante de la Cour, « *l'article 38, paragraphe 2, du traité, assure la priorité des dispositions spécifiques du domaine agricole par rapport aux dispositions générales relatives à l'établissement du marché commun* »<sup>858</sup>. Ceci signifie qu'en matière de droit dérivé de la politique agricole commune, la base juridique agricole suffit, sans qu'il soit besoin d'y ajouter la base juridique relative au rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché intérieur. Les raisons en sont que, d'une part, la politique agricole commune est une politique spécifique de la Communauté et se trouve donc tenue d'en respecter les principes généraux fondateurs, au premier rang desquels figure l'établissement du marché intérieur, et d'autre part, cette politique peut, en vertu de l'article 38, paragraphe 2, du TFUE, instaurer des règles spécifiques pour les produits agricoles, dérogatoires au régime général.

---

*l'article 43, des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique ; ».*

<sup>856</sup> Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains axes connexes, JOCE C 80 du 10 mars 2001, article 152, paragraphe 4, point b). L'article 152 du traité de Nice est devenu l'article 168 du TFUE.

<sup>857</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 150.

<sup>858</sup> CJCE, Arrêt du 23 février 1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Conseil des Communautés européennes*, Aff. C-68/86, n° 15.

Ces différences de bases juridiques entre les règlements n° 396/2005 et 1107/2009 peuvent s'expliquer par le fait que le règlement n° 396/2005 encadre le commerce de produits agroalimentaires, produits qui relèvent directement de la politique agricole commune. Le règlement n° 1107/2009 encadre, quant à lui, le commerce de produits destinés à la protection des cultures agricoles. Les produits phytopharmaceutiques ne sont donc pas directement visés par l'article 38 et l'annexe I du TFUE. Dès lors, la base juridique relative au marché intérieur a pu sembler utile pour ce dernier règlement. En outre, le règlement n° 1107/2009 remplace les directives 91/414/CEE et 79/117/CEE, respectivement fondées sur la politique agricole et la politique de rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché intérieur. En toute logique, le règlement n° 1107/2009 se trouve donc fondé sur les bases juridiques des textes qu'il remplace. Concernant plus particulièrement la persistance de la base juridique agricole, elle peut aussi s'expliquer par le fait que, en vertu de l'article 168, paragraphe 1, du TFUE, la politique communautaire en matière de santé publique ne fait que compléter les politiques nationales. Comparativement, la politique agricole commune, bien que désormais classée parmi les compétences partagées de l'Union<sup>859</sup>, n'en demeure pas moins une politique commune forte, qui justifie sans doute plus sûrement l'adoption de mesures d'harmonisation. Enfin, les lobbies agricoles et phytopharmaceutiques ont sans doute vu d'un mauvais œil la perspective de fonder le règlement n° 1107/2009 exclusivement sur la base juridique relative à la santé et vraisemblablement milité pour que les bases juridiques relatives à l'agriculture et au marché intérieur soient conservées. C'est tout du moins l'impression donnée par la lecture des avis rendus par les commissions du Parlement européen respectivement en charge de l'industrie, de la recherche et de l'énergie d'une part, et de l'agriculture et du développement rural d'autre part<sup>860</sup>. Si bien que, même s'il affiche que la priorité doit être donnée à la protection de la santé et de l'environnement, le règlement n° 1107/2009 reste le fruit d'une conciliation entre d'une part, la protection de la santé et de l'environnement, et d'autre part, la production et le marché agricoles. Historiquement fondé sur l'objectif de productivité agricole, soutenu par un modèle agroindustriel, l'encadrement français et communautaire des produits phytopharmaceutiques cherche avant tout à garantir l'efficacité de ces produits dans la lutte contre les organismes nuisibles aux cultures. De fait, il semble difficile que cet encadrement puisse désormais encourager la mise sur le marché et l'utilisation de produits moins risqués pour la santé et l'environnement, ces produits étant aussi *a priori* moins efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles. Certains aménagements réglementaires

---

<sup>859</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 5.

<sup>860</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, respectivement p. 152 et s. et p. 214 et s..

laissent toutefois penser que la procédure d'autorisation de mise sur le marché des pesticides n'est plus autant attachée à la garantie première de l'efficacité de ces produits.

## **Paragraphe II. Un assouplissement timide du « verrou » de l'efficacité**

**189.** La directive 91/414/CEE et le règlement n° 1107/2009 exigent que les produits phytopharmaceutiques soient suffisamment efficaces pour pouvoir être autorisés (A). Si l'exigence d'un niveau d'efficacité élevé est compréhensible pour des produits chimiques de synthèse potentiellement nocifs, elle est plus discutable pour des produits qui présentent peu de risques. Certaines dispositions du règlement n° 1107/2009 permettent toutefois d'atténuer cette exigence d'efficacité qui peut agir comme un « verrou » à l'autorisation de ces derniers produits (B).

### ***A. L'exigence d'un produit phytopharmaceutique « suffisamment efficace »***

**190. Un produit « suffisamment efficace » selon les textes de l'UE.** La directive 91/414/CEE, comme le règlement n° 1107/2009 qui lui a succédé, imposent qu'un produit phytopharmaceutique soit « *suffisamment efficace* » pour pouvoir être autorisé à la mise sur le marché<sup>861</sup>. Le règlement n° 1107/2009 fait même peser le « verrou » de l'efficacité sur l'étape précédente d'approbation de la substance active. En effet, désormais, une telle substance « *seule ou associée à un phytoprotecteur ou à un synergiste n'est approuvée que s'il a été établi, pour une ou plusieurs utilisations représentatives, que le produit phytopharmaceutique est d'une efficacité suffisante* »<sup>862</sup>. Les substances actives étant approuvées par la Commission européenne, cette dernière pourra refuser l'inscription d'une substance au seul motif que le produit phytopharmaceutique dans lequel il est prévu de l'employer ne sera pas d'une « *efficacité suffisante* ». Mais qu'entend-t-on réellement par « efficacité suffisante » ? Concernant l'approbation des substances actives, les règlements n° 544/2011 et 283/2013 listent un certain nombre de critères qui permettent de préciser la fonction, le mode d'action ou encore les effets sur les organismes nuisibles d'une substance active<sup>863</sup>. Ces règlements ne font là que reprendre les critères déjà fixés par l'annexe II de la directive 91/414/CEE, sans préciser à partir de quel seuil l'efficacité d'un pesticide est estimée suffisante.

---

<sup>861</sup> Directive 91/414/CEE, *op. cit.*, considérant n° 10, Article 4, paragraphe 1, point b) i) ; règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 4, paragraphe 3, point a).

<sup>862</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, § 3.2, non souligné dans l'original.

<sup>863</sup> Règlement (UE) n° 544/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 3 et Partie B, point 3.

L'annexe III de la directive 91/414/CEE et les règlements n° 545/2011 et 284/2013 apportent davantage de précisions. Non contents d'exiger, comme les données à fournir pour l'approbation des substances actives, des informations relatives à la fonction du produit, ils consacrent toute une section aux « *Données relatives à l'efficacité* »<sup>864</sup>. Ces données doivent notamment permettre d'évaluer « *la nature et l'ampleur des avantages que procure l'utilisation du produit phytopharmaceutique, par comparaison à un témoin non traité et par comparaison à des produits de référence* »<sup>865</sup>. Plusieurs essais doivent être réalisés, chacun devant comprendre le produit à tester, le produit de référence et un témoin non traité. Doit en outre être considéré comme un produit de référence approprié, un produit autorisé qui « *a montré, dans la pratique, une action suffisante dans les conditions du domaine dans lequel il est destiné à être utilisé (phytosanitaire, agronomique, horticole, sylvicole, climatique ou environnemental). Le spectre d'action, le temps et la méthode d'application ainsi que le mode d'action doivent être proches de ceux du produit phytopharmaceutique testé* »<sup>866</sup>. Cependant, le seuil d'efficacité pris en compte pour qualifier un produit de « produit de référence » n'est pas mieux précisé. Or, il s'agit là d'une étape clé.

Les textes indiquent ensuite que les essais relatifs à l'évaluation de l'action des pesticides doivent démontrer « *leur degré d'efficacité* »<sup>867</sup>. Le terme « degré » implique donc que cette efficacité soit quantifiée et qu'elle atteigne un certain niveau. Comme l'évaluation de l'efficacité doit se faire comparativement au produit de référence, il peut en être déduit que l'efficacité des pesticides doit être exprimée en pourcentage par rapport au produit de référence.

La directive 97/57/CE<sup>868</sup> instituant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE, ainsi que le règlement n° 546/2011, précisent encore un peu plus les critères relatifs à l'évaluation de l'efficacité d'un pesticide. Il est ainsi question que les Etats membres vérifient que l'organisme ciblé par le pesticide soit effectivement nuisible ou que le pesticide permette

---

<sup>864</sup> Règlement (UE) n° 284/2013, *op. cit.*, Annexe, Partie A, Section 6 et Partie B, Section 6 ; règlement (UE) n° 545/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 6 et Partie B, point 6.

<sup>865</sup> Règlement (UE) n° 284/2013, *op. cit.*, Annexe, Partie A, Section 6, point 1 et Partie B, Section 6, paragraphe 1 ; règlement (UE) n° 545/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 6 et Partie B, point 6 ; Directive 93/71/CEE de la Commission du 27 juillet 1993 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOCE L 221 du 31 août 1993, Annexe III, section 6, paragraphe 1.

<sup>866</sup> Règlement (UE) n° 284/2013, *op. cit.*, Annexe, Partie A, Section 6, point 6.2. et Partie B, Section 6, point 6.2. ; règlement (UE) n° 545/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 6.2. et Partie B, point 6.2. ; directive 93/71/CEE, *op. cit.*, Annexe III, section 6, point 6.2.

<sup>867</sup> Règlement (UE) n° 284/2013, *op. cit.*, Annexe, Partie A, Section 6, point 6.2. et Partie B, Section 6, point 6.2. ; règlement (UE) n° 545/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie A, point 6.2. et Partie B, point 6.2. ; directive 93/71/CEE, *op. cit.*, Annexe III, section 6, point 6.2.

<sup>868</sup> Directive 97/57/CE du Conseil du 22 septembre 1997 établissant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOCE L 265 du 27 septembre 1997.



d'éviter le cas échéant un dommage, une perte ou un inconvénient « *majeurs* »<sup>869</sup>. Dans le cas contraire, le pesticide ne peut être autorisé<sup>870</sup>. Les Etats membres doivent ensuite évaluer la « *performance* » du pesticide « *par comparaison avec un ou des produits de référence appropriés et avec l'absence de traitement* » ; en l'absence de tout produit de référence, le pesticide évalué doit présenter « *des avantages uniformes et bien précis* »<sup>871</sup>. Les Etats membres ne peuvent alors autoriser un pesticide que si ses effets ont « *une intensité, une uniformité et une durée équivalentes à celles offertes par l'utilisation de produits de référence appropriés* » ou, en l'absence de produits de référence, s'il apporte « *un avantage déterminé sur le plan de l'intensité, de l'uniformité et de la durée de la lutte, de la protection ou des autres effets recherchés* »<sup>872</sup>. Le pesticide doit enfin présenter « *un avantage constant et déterminé, quantitativement et/ou qualitativement, sur le plan de l'évolution du rendement et de la réduction des pertes durant le stockage* »<sup>873</sup>.

**191. Des produits moins efficaces et néanmoins utiles.** Il en ressort qu'un pesticide, et désormais aussi une substance active, ne pourront être autorisés que s'ils sont au moins aussi efficaces que le produit de référence, lorsqu'un tel produit existe. De fait, il risque d'être difficile de faire approuver des produits peu risqués dans la mesure où, du fait même de leur relative innocuité, ils sont en général moins puissants et donc moins efficaces que les produits de référence. La tâche paraît moins ardue en l'absence de produit de référence, même si les essais devront apporter la preuve que le pesticide présente un « *avantage constant et déterminé* ». Or, si ces produits peu risqués sont sans doute moins efficaces que les produits chimiques de synthèse, ils n'en demeurent pas moins utiles à la protection phytosanitaire. Associés à d'autres produits, et surtout à certaines pratiques agricoles permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles, ils garantissent une protection phytosanitaire tout aussi efficace que l'emploi d'un unique produit phytopharmaceutique chimique de synthèse très puissant. Ainsi utilisés, ils présentent en outre l'avantage d'être bien moins risqués pour la santé et l'environnement que certains produits chimiques de

---

<sup>869</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I., B., 2.1.1. et 2.1.2., et Partie II., B., 2.4.1. et 2.4.2. ; directive 97/57/CE, *op. cit.*, Annexe, B., points 2.1.1 et 2.1.2.

<sup>870</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I., C., 2.1.1., et Partie II., C., 2.4.1.1. ; directive 97/57/CE, *op. cit.*, Annexe, C., point 2.1.1.

<sup>871</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I., B., 2.1.4., et Partie II., B., 2.4.4. ; directive 97/57/CE, *op. cit.*, Annexe, B., point 2.1.4. : la directive parle d'« *action* » du pesticide quand le règlement n° 546/2011 parle de « *performance* », ce dernier terme étant encore plus exigeant.

<sup>872</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I., C., 2.1.2., et Partie II., C., 2.4.1.2. ; directive 97/57/CE, *op. cit.*, Annexe, C., point 2.1.2.

<sup>873</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I., C., 2.1.3., et Partie II., C., 2.4.1.3.

synthèse.

Certaines dispositions réglementaires montrent toutefois un certain fléchissement du « verrou » que constitue l'exigence d'un niveau d'efficacité phytopharmaceutique suffisant.

### ***B. Des dispositions en faveur d'un assouplissement du « verrou » de l'efficacité***

**192. L'évaluation des risques avant l'évaluation de l'efficacité.** L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 dispose : « L'évaluation de la substance active vise en premier lieu à déterminer s'il est satisfait aux critères d'approbation énoncés aux points 3.6.2 à 3.6.4 et 3.7 de l'annexe II<sup>874</sup>. Si tel est le cas, l'évaluation se poursuit pour déterminer s'il est satisfait aux autres critères d'approbation énoncés aux points 2 et 3 de l'annexe II ». En conséquence, il s'agit, dans un premier temps, de vérifier que la substance active n'a pas d'effets toxiques pour la santé et l'environnement et, dans un second temps seulement, et uniquement si la substance active n'a effectivement pas d'effets toxiques pour la santé et pour l'environnement, de s'assurer de l'efficacité phytopharmaceutique de la substance. Une telle hiérarchie des critères d'approbation n'était pas présente dans la directive 91/414/CEE. Par rapport aux premiers textes français, c'est même un véritable renversement des critères qui est opéré, puisque la vérification de l'innocuité de la substance passe désormais avant la vérification de son efficacité, qui a longtemps prévalu.

Il faut toutefois préciser que cette hiérarchisation ne concerne que l'approbation des substances actives. Pour les produits phytopharmaceutiques, il est toujours nécessaire qu'ils soient à la fois « suffisamment » efficaces et qu'ils n'aient pas d'effet nocif pour la santé humaine et animale ni d'effet inacceptable pour l'environnement.

**193. Une dérogation à l'obligation d'efficacité.** Cependant, le législateur a prévu une possibilité de dérogation à l'exigence d'un degré suffisant d'efficacité au stade de la décision d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique. Le règlement n° 546/2011 dispose ainsi, reprenant les dispositions déjà prévues par la directive 97/57/CE créant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE : « *a) lorsqu'il n'est pas totalement satisfait à une ou plusieurs exigences spécifiques du processus décisionnel visées aux points 2.1 [Efficacité], 2.2 [Absence d'effets inacceptables sur les végétaux ou produits végétaux], 2.3 [Impact sur les vertébrés à combattre] ou 2.7 [Propriétés physiques et chimiques], l'autorisation n'est*

---

<sup>874</sup> A savoir, si la substance active n'est pas classée parmi les substances CMR et si elle satisfait les critères d'évaluation des effets pour l'environnement.

*accordée que si les avantages offerts par l'utilisation du produit phytopharmaceutique dans les conditions proposées l'emportent sur ses effets nocifs possibles »*<sup>875</sup>. En conséquence, il est possible d'autoriser un pesticide qui ne satisfait pas complètement les critères d'efficacité, à la condition que le rapport bénéfice/risque de l'utilisation du pesticide soit positif. Peut en outre être comptabilisé parmi les avantages et bénéfices le fait qu'un pesticide favorise la lutte intégrée ou l'agriculture biologique, ou qu'il réduise les résistances aux pesticides, la dégradation du sol, les risques pour les opérateurs et les consommateurs, ou encore la contamination de l'environnement<sup>876</sup>. Cette dérogation permet donc de favoriser l'autorisation de produits phytopharmaceutiques plus respectueux de l'environnement et de la santé de l'homme et de l'animal et, par la même occasion, l'approbation des substances actives qui vont entrer dans la composition de ces produits.

**194. De l'efficacité suffisante au rapport bénéfice/risque.** Comme il a été vu<sup>877</sup>, l'autorité compétente, et même l'ANSES en charge en France de l'étape d'évaluation, se livre à une mise en balance des risques et bénéfices liés aux pesticides. Dans ces conditions, pourquoi la procédure d'autorisation fixée par les textes n'a pas abandonné, à l'instar du droit des médicaments, la double contrainte du niveau de risque acceptable d'une part, et de l'efficacité suffisante d'autre part, au profit du seul rapport bénéfice/risque positif ?

C'est en effet le « *rapport bénéfice/risque* » qui est au cœur de toute décision relative à la mise sur le marché d'un médicament<sup>878</sup>. Le code communautaire relatif aux médicaments à usage humain considère ainsi que « *les notions de nocivité et d'effet thérapeutique ne peuvent être examinées qu'en relation réciproque et n'ont qu'une signification relative appréciée en fonction de l'état d'avancement de la science et compte tenu de la destination du médicament* »<sup>879</sup>. La jurisprudence, tant française<sup>880</sup> que communautaire<sup>881</sup>, s'en fait d'ailleurs l'écho.

Si le « verrou » du degré d'efficacité suffisant paraît tout à fait justifié dans le cas de produits chimiques de synthèse présentant des risques pour la santé publique et/ou pour

---

<sup>875</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I, C., 1.8., et Partie II, C., 1.8. ; directive 97/57/CE, *op. cit.*, Annexe, C. Processus décisionnel, 1. Principes généraux, point 8.

<sup>876</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Partie I, C., 1.8., et Partie II, C., 1.8.

<sup>877</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 93.

<sup>878</sup> Directive 2001/83/CE, *op. cit.*, Article 26, paragraphe 1 ; articles L5121-9, L5121-9-3, L5121-14-2 et R5121-46 du code de la santé publique.

<sup>879</sup> Directive 2001/83/CE, *op. cit.*, considérant n° 7.

<sup>880</sup> Cf. par exemple : Cour de Cassation, 1<sup>ère</sup> Civ., Pourvoi n° 02-16.648, 24 janvier 2006 ; Cour de Cassation, 1<sup>ère</sup> Civ., Pourvoi n° 04-16.179, 7 mars 2006.

<sup>881</sup> Cf. par exemple : TPICE, Arrêt du 26 novembre 2002, *Artegodan GmbH et autres c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-74/00, n° 178.

l'environnement, il peut paraître disproportionné dans le cas de produits peu risqués. Dans ce dernier cas, il serait sans doute plus adéquat de raisonner en termes de rapport bénéfice/risque comme le fait le droit des médicaments, plutôt qu'en termes d'efficacité suffisante d'une part, et d'innocuité d'autre part. Il en découle que l'établissement de critères spécifiques pour l'évaluation et l'approbation de ces substances et produits paraît justifiée pour favoriser leur autorisation et, ce faisant, réduire les risques liés aux traitements phytopharmaceutiques. Le droit des produits phytopharmaceutiques, élaboré pour garantir l'efficacité de puissants produits chimiques de synthèse, doit en effet nécessairement s'adapter à ce nouvel objectif. Une telle piste sera étudiée dans le chapitre suivant<sup>882</sup>.

La prise en compte d'autres facteurs légitimes, prévue par le règlement n° 1107/2009 au stade de l'approbation des substances actives, constitue une autre piste pouvant favoriser l'autorisation de substances et produits moins risqués pour la santé et l'environnement. Elle permet en effet de prendre en compte d'autres considérations que l'amélioration de la productivité agricole et peut par là-même faire pencher la balance vers une meilleure protection de la santé et de l'environnement. Au fil des années et des textes nouvellement adoptés, l'acceptation du risque pour la santé et l'environnement présenté par les pesticides a diminué. L'intérêt des pesticides chimiques de synthèse potentiellement dangereux pour la santé et l'environnement s'en trouve diminué d'autant. A l'inverse, l'utilité pour la protection phytosanitaire des substances et produits peu risqués augmente. La prise en compte d'autres facteurs légitimes au stade de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, en amenant à s'interroger sur l'utilité de l'ensemble de ces produits pour la société, peut permettre, au même titre que les résultats de l'évaluation des risques et l'application du principe de précaution, de faire contrepoids à l'obligation d'efficacité. Les modalités de cette prise en compte nécessitent toutefois d'être précisées.

## ***Section II. Une mobilisation d'autres facteurs légitimes à préciser***

**195.** En plus des résultats de la vérification de l'évaluation scientifique des risques et de l'efficacité réalisée par l'Etat membre rapporteur et l'EFSA, d'autres facteurs légitimes peuvent être pris en compte pour décider d'approuver ou non une substance active, un phytoprotecteur ou un synergiste pour un usage phytopharmaceutique. Ces autres facteurs légitimes peuvent être d'ordre sociologique, économique, ou encore philosophique, juridique

---

<sup>882</sup> Cf. ci-après, paragraphe n° 227 et s.

ou éthique, cette liste n'étant bien évidemment pas exhaustive. Si l'évaluation des risques et de l'efficacité, et même la prise en compte du principe de précaution, font l'objet d'un encadrement poussé, tel n'est pas le cas de la prise en considération d'autres facteurs légitimes. La définition même de ces autres facteurs légitimes fait souvent défaut et se trouve, la plupart du temps, réduite aux seules considérations socio-économiques. Quant aux modalités de prise en compte de ces facteurs, elles sont rarement précisées. L'encadrement de ces autres facteurs légitimes, tant au niveau français qu'au niveau de l'Union européenne, tend toutefois à progresser et, ce faisant, favoriser une meilleure prise en compte de ces facteurs (Paragraphe I). Le cadre international, quant à lui, reste plus contraint (Paragraphe II).

## **Paragraphe I. Un cadre porteur**

**196.** Le droit des produits phytopharmaceutiques de l'Union européenne offre désormais la possibilité de prendre en compte d'autres facteurs légitimes, en plus des résultats de l'évaluation des risques et de l'efficacité, et du principe de précaution (A). La formalisation de cette prise en compte fait pourtant défaut. Or, elle permettrait sans doute de mieux s'appuyer sur d'autres intérêts que les intérêts économiques, couramment mobilisés (B).

### ***A. Un début de prise en compte par le droit des produits phytopharmaceutiques***

**197.** Le règlement n° 1107/2009 indique clairement que d'autres facteurs légitimes peuvent être pris en compte au stade de l'approbation des substances actives et autres composants de produits phytopharmaceutiques, sans toutefois en détailler les modalités (I). La situation paraît plus floue s'agissant des produits formulés (II).

#### **I. Une prise en compte officialisée mais non détaillée au stade de l'approbation des composants**

**198. Une prise en compte affichée.** Selon le règlement n° 1107/2009, la décision d'approbation d'une substance active, d'un phytoprotecteur ou d'un synergiste doit tenir compte, en plus du rapport d'examen établi par la Commission sur la base de l'évaluation réalisée par l'Etat membre rapporteur et des conclusions rendues par l'EFSA, « *d'autres*

*facteurs légitimes et du principe de précaution* »<sup>883</sup>. Comme il a déjà été vu à l'occasion de l'étude du principe de précaution<sup>884</sup>, cette disposition est nouvelle. La directive 91/414/CEE ne faisait nullement état, tout du moins explicitement, de la prise en compte de ces autres facteurs légitimes, pas plus que du principe de précaution.

Concernant les limites maximales de résidus de pesticides, le règlement n° 396/2005 prévoit, pareillement, que soient pris en considération « *d'autres facteurs légitimes entrant en ligne de compte pour la décision* » qui établie, modifie ou supprime une limite maximale de résidus de pesticides<sup>885</sup>.

Ces règlements ne précisent cependant pas ce qu'ils entendent par « autres facteurs légitimes ». Ce manque de précision est d'autant plus étonnant que le règlement n° 1107/2009 s'efforce, à l'inverse, de détailler très précisément les données scientifiques relatives aux risques et à l'efficacité que les demandeurs doivent fournir en vue de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique ou l'un de ses composants, ainsi que les principes uniformes d'évaluation de ces données et d'autorisation de ces produits<sup>886</sup>. Le règlement n° 1107/2009 indique d'ailleurs que ces données et principes sont précisés « *par souci de prévisibilité, d'efficacité et de cohérence* »<sup>887</sup>. Le même « *souci de prévisibilité, d'efficacité et de cohérence* » devrait, en toute logique, guider la prise en compte d'autres facteurs légitimes lors de la décision d'approbation d'une substance.

**199. Des éclaircissements fournis par le règlement n° 178/2002.** Des éclaircissements peuvent être apportés par le règlement n° 178/2002 fixant les principes généraux de la législation alimentaire de l'Union européenne. Il est en effet assez cohérent de se tourner vers ce règlement dans la mesure où le règlement n° 1107/2009 lui-même renvoie vers cette « *"constitution"* »<sup>888</sup> du droit alimentaire de l'Union européenne. Certes, non pas directement au sujet des autres facteurs légitimes, mais pour mettre en œuvre, le cas échéant,

---

<sup>883</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 13, paragraphe 2 et article 25.

<sup>884</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 141 et s.

<sup>885</sup> Règlement (CE) n° 396/2005, *op. cit.*, Article 14, paragraphe 2, point f).

<sup>886</sup> Pour rappel, les données à fournir pour un dossier de demande d'approbation d'une substance active sont fixées par le règlement n° 544/2011, abrogé à compter du 23 avril 2013 par le règlement n° 283/2013 ; les données à fournir pour un dossier de demande d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique sont fixées par le règlement n° 545/2011, abrogé à compter du 23 avril 2013 par le règlement n° 284/2013 ; les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques sont fixés par le règlement n° 546/2011.

<sup>887</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 12.

<sup>888</sup> COLLART DUTILLEUL (F.) et GARCIA (F.), « Dans le domaine de l'alimentation, quels « droit à » dans le « droit de » ? », in BOY (L.), RACINE (J.-B.) et SIIRIAINEN (F.), (dirs.), *Droit économique et droits de l'homme*, Larcier, Coll. Droit/Economie/International, Paris, 2009, p. 499.

le principe de précaution lors de la décision d'approbation d'une substance, comme il a déjà été expliqué auparavant<sup>889</sup>.

Le règlement n° 396/2005 relatif aux limites maximales de résidus renvoie d'ailleurs, lui aussi, au règlement n° 178/2002. Ce premier règlement indique ainsi qu'il a pour objet d'établir, « *conformément aux principes généraux énoncés dans le règlement (CE) n° 178/2002, et notamment la nécessité d'assurer un degré élevé de protection des consommateurs, des dispositions communautaires harmonisées relatives aux limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale* »<sup>890</sup>. Dans la mesure où les produits phytopharmaceutiques peuvent se retrouver dans les denrées alimentaires sous forme de résidus, le règlement n° 396/2005 a donc prévu que la fixation des limites maximales de résidus de pesticides suive les principes généraux de la législation alimentaire de l'Union européenne. La fixation d'une limite maximale de résidus d'un produit phytopharmaceutique sur et dans les aliments constitue en effet une mesure de gestion des risques alimentaires. Par extension, la décision d'approbation d'une substance active, d'un synergiste ou d'un phytoprotecteur qui entrent dans la composition d'un produit phytopharmaceutique et qui peuvent se retrouver sous forme de résidus sur et dans les denrées alimentaires, constitue, indirectement, une mesure de gestion des risques alimentaires.

Or, au sujet des autres facteurs légitimes, le règlement n° 178/2002 dispose : « *La gestion des risques tient compte des résultats de l'évaluation des risques, et notamment des avis de l'Autorité*<sup>891</sup> [...], d'autres facteurs légitimes pour la question en cause et du principe de précaution »<sup>892</sup>. Le considérant n° 19 précise les conditions de mobilisation des autres facteurs légitimes dans les termes suivants : « *Il est reconnu que l'évaluation scientifique des risques ne peut à elle seule, dans certains cas, fournir toutes les informations sur lesquelles une décision de gestion des risques doit se fonder et que d'autres facteurs pertinents doivent légitimement être pris en considération* ». La définition donnée par le règlement n° 178/2002 de la gestion des risques précise encore qu'il s'agit du « *processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles, en consultation avec les parties intéressées, à prendre en compte l'évaluation des risques et d'autres facteurs légitimes, et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle* ».

---

<sup>889</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 146 et s.

<sup>890</sup> Règlement (CE) n° 396/2005, *op. cit.*, Article 1.

<sup>891</sup> Dans le règlement n° 178/2002 précité, l'expression « l'Autorité » désigne l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) : cf. considérant n° 33 du règlement (CE) n° 178/2002.

<sup>892</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 6, paragraphe 3.

*appropriées* »<sup>893</sup>. Il en découle que la législation alimentaire de l'Union européenne prévoit que toute décision de gestion des risques alimentaires tienne compte, en plus des résultats de l'évaluation scientifique des risques, d'autres facteurs légitimes.

**200. Des facteurs légitimes plutôt tournés vers les préoccupations sociétales.** En ce qui concerne la nature de ces autres facteurs légitimes, le considérant n° 19 du règlement n° 178/2002 explique qu'il s'agit « *notamment des facteurs sociétaux, économiques, traditionnels, éthiques et environnementaux, ainsi que la faisabilité des contrôles* ». A la lecture des livres vert et blanc qui ont précédé l'adoption de ce règlement, il apparaît que ces autres facteurs légitimes désignent surtout les besoins et préoccupations de la société, en particulier des consommateurs de denrées, plutôt que ceux des professionnels de l'agroalimentaire par exemple<sup>894</sup>. D'où la thèse selon laquelle l'intégration de ces autres facteurs légitimes, essentiellement tournés vers la société, aboutit à une « *construction sociétale des risques* » ou « *construction sociétale des risques* » alimentaires<sup>895</sup>. Pour certains auteurs, les intérêts des entreprises du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale se trouvent même complètement exclus du règlement n° 178/2002, et, par extension, de l'ensemble de la législation alimentaire de l'Union européenne<sup>896</sup>. L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002 fixe en effet les objectifs généraux de la législation alimentaire comme suit : « *La législation alimentaire poursuit un ou plusieurs des objectifs généraux de la protection de la vie et de la santé des personnes, de la protection des intérêts des consommateurs, y compris les pratiques équitables dans le commerce des denrées alimentaires, en tenant compte, le cas échéant, de la protection de la santé et du bien-être des animaux, de la santé des plantes et de l'environnement* ». Dans la mesure où les intérêts des entreprises du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale ne sont pas mentionnés à l'article 5, certains auteurs en concluent, non seulement que ces intérêts ne font pas partie des objectifs généraux de la législation alimentaire, plus encore que ces intérêts ne doivent pas être pris en compte lors de la réalisation de ces objectifs<sup>897</sup>. Il ne faut toutefois pas oublier que la description faite par le considérant n° 19 des autres facteurs légitimes est plus

---

<sup>893</sup> *Ibid.*, Article 3, point 12).

<sup>894</sup> Commission des Communautés européennes, *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne, Livre vert de la Commission*, COM(97) 176 final, 30 avril 1997, p. viii ; Commission des Communautés européennes, *Livre Blanc sur la sécurité alimentaire*, COM(1999) 719 final, 12 janvier 2000, p. 16, n° 32.

<sup>895</sup> MAHIEU (S.), *op. cit.*, p. 66.

<sup>896</sup> VAN DER MEULEN (B.), « The function of food law », *EFFL*, 2010, p. 83-90.

<sup>897</sup> *Ibid.*, notamment p. 85.



large que la définition des objectifs généraux donnée par l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002<sup>898</sup>. Selon ce considérant, les facteurs « économiques » comptent en effet parmi les autres facteurs légitimes. Au demeurant, l'absence de prise en compte des intérêts économiques et commerciaux dans la définition des objectifs généraux de la législation alimentaire donnée par l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002, ne signifie pas pour autant que la législation alimentaire est contraire à ces intérêts économiques et commerciaux<sup>899</sup>. En témoigne le fait que le règlement n° 178/2002 soit aussi basé sur l'article 133 du traité, c'est-à-dire la politique commerciale commune. Malgré tout, les intérêts des consommateurs demeurent prépondérants dans le règlement n° 178/2002.

En conséquence, la prise en considération d'autres facteurs légitimes au stade de l'approbation des composants d'un produit phytopharmaceutique, sur le modèle du règlement n° 178/2002 tourné vers les intérêts des consommateurs, pourrait permettre de contrebalancer les intérêts agricoles fondateurs du droit des produits phytopharmaceutiques. Ce faisant, l'approbation de composants moins risqués pour la santé et l'environnement pourrait se voir facilitée.

**201. Une prise en compte validée par la jurisprudence communautaire dans la PAC.** Avant même l'adoption du règlement n° 178/2002, la jurisprudence de l'Union européenne a validé l'adoption, par les institutions communautaires, de mesures de sécurité alimentaire faisant intervenir d'autres considérations que les résultats des seules évaluations scientifiques des risques. Ainsi, au sujet de l'adoption controversée de la directive 88/146/CEE<sup>900</sup> relative à l'interdiction de l'administration d'hormones à des fins d'engraissement d'animaux d'élevage, la Cour écrit : « *Compte tenu, par ailleurs, des divergences d'appréciation qui s'étaient manifestées, les opérateurs économiques n'étaient pas en droit d'attendre qu'une interdiction d'administration des substances en cause à des animaux ne puisse être fondée que sur des données scientifiques* »<sup>901</sup>. Il est vrai que, comme la Cour avait déjà eu l'occasion de le préciser, le Conseil, à l'origine de l'adoption de la directive 88/146/CEE, n'était pas tenu de suivre les conclusions du rapport scientifique

---

<sup>898</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>899</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>900</sup> Directive 88/146/CEE du Conseil du 7 mars 1988 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, JOCE L 70 du 16 mars 1988.

<sup>901</sup> CJCE, Arrêt du 13 novembre 1990, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Sceretary of State for Health, ex parte Fedesa e.a.*, Aff. C-331/88, n° 10.

préalablement demandé par la Commission<sup>902</sup>. Le Conseil n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en interdisant l'administration d'hormones à des fins d'engraissement, compte tenu d'une part, des incertitudes scientifiques quant à l'innocuité de ces hormones, et d'autre part, de « *l'aversion croissante de [l'opinion publique] à l'égard de l'utilisation de produits chimiques dans l'agriculture* », cette aversion étant susceptible d'entraîner une forte baisse de la consommation de viande<sup>903</sup>.

Un autre exemple est fourni par le contentieux sur l'adoption controversée de la directive 2002/2/CE<sup>904</sup> relative à la circulation des aliments composés pour animaux. Dans cette affaire, la Cour reconnaît au législateur communautaire - sans valider pour autant l'ensemble des dispositions prévues par la directive - « *un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes* »<sup>905</sup>.

Le droit des produits phytopharmaceutiques faisant partie du droit agricole, on peut s'attendre à ce que la Cour ne fasse pas obstacle à la prise en compte d'autres facteurs légitimes en matière d'autorisation de produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, voire même qu'elle y soit favorable. Cette prise en compte est, du reste, clairement affichée dans le règlement n° 1107/2009, tout du moins au stade de l'approbation des substances actives, phytoprotecteurs et synergistes. Si elle suit la tendance que connaissent les décisions de gestion des risques alimentaires prises en application du règlement n° 178/2002, elle pourrait conduire à mieux prendre en compte les préoccupations sociétales. Ce faisant, elle pourrait constituer un levier pour encourager l'approbation de composants moins risqués. Au stade de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques constitués de ces composants, la prise en compte d'autres facteurs légitimes s'avère toutefois moins évidente.

---

<sup>902</sup> Cf. Conclusions de l'avocat général Jean Mischo présentées le 8 mars 1990 dans l'affaire *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Secretary of State for Health, ex parte Fedesa e.a.*, Aff. C-331/88, n° 16, renvoyant à l'arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Conseil des Communautés européennes, Aff. C-68/86, n° 34 et 35.

<sup>903</sup> *Ibid.*

<sup>904</sup> Directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux et abrogeant la directive 91/357/CEE de la Commission, *JOCE* L 63 du 6 mars 2002.

<sup>905</sup> CJCE, Arrêt du 6 décembre 2005, *Abna Ltd e.a. c. Secretary of State for Health e.a.*, Aff. C-453/03, n° 69. Voir également les conclusions de l'avocat général Antonio Tizzano présentées le 7 avril 2005, dans l'affaire *Abna Ltd e.a. c. Secretary of State for Health e.a.*, Aff. C-453/03, n° 57.

## II. Une prise en compte plus obscure au stade de l'autorisation des produits

**202.** Le droit de l'Union européenne (a) et le droit français sont peu favorables à la prise en compte d'autres facteurs légitimes au stade de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques. Il se trouve pourtant que l'ANSES et le ministère français chargé de l'agriculture tendent à développer une expertise socio-économique et la prise en compte de ses résultats lors de l'octroi des autorisations de mise sur le marché de ces produits (b).

### *a. Des dispositions peu favorables au niveau de l'Union européenne*

**203. Une autorisation fondée sur l'évaluation scientifique des risques et de l'efficacité.** Pour la décision d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique, le règlement n° 1107/2009 ne mentionne pas qu'il doit être tenu compte d'autres facteurs légitimes. Bien au contraire, les principes uniformes que doivent suivre les Etats membres en matière d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques<sup>906</sup> rappellent, dès l'introduction générale : « *Les jugements portés par les autorités compétentes des Etats membres au cours du processus d'évaluation et de décision doivent être fondés sur des principes scientifiques, de préférence reconnus sur le plan international [par exemple, par l'Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP)<sup>907</sup>] et sur les recommandations d'experts* »<sup>908</sup>. Cette disposition était d'ailleurs déjà présente lorsque la directive 91/414/CEE s'appliquait<sup>909</sup>. Elle laisse entendre que les décisions rendues par les Etats membres en matière d'autorisation de pesticides doivent faire appel aux seuls résultats de l'évaluation des risques et de l'efficacité, à l'exclusion de toute autre considération, ce qui ne correspond pas à la pratique française<sup>910</sup>.

**204. La prise en compte de facteurs socio-économiques lors de la substitution.** Le règlement n° 1107/2009 prévoit toutefois la prise en compte d'autres facteurs

---

<sup>906</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 29, paragraphe 1.

<sup>907</sup> L'OEPP se définit comme « *une organisation intergouvernementale chargée de la coopération dans le domaine de la protection des plantes entre les pays de la région européenne et méditerranéenne* » : voir site Internet de l'OEPP, disponible à l'adresse [https://www.eppo.int/ABOUT\\_EPPO/about\\_eppo\\_fr.htm](https://www.eppo.int/ABOUT_EPPO/about_eppo_fr.htm), page consultée le 11 septembre 2014.

<sup>908</sup> Règlement (UE) n° 546/2011, *op. cit.*, Annexe, Parties I et II, A. Introduction, point 6.

<sup>909</sup> Elle a été introduite par la directive 97/57/CE du Conseil du 22 septembre 1997 établissant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOCE L 265 du 27 septembre 1997, Annexe, A. Introduction, point 6.

<sup>910</sup> Cf. ci-après, paragraphe n° 205 et s.

légitimes dans un cas particulier, à savoir la réalisation d'une évaluation comparative pour les produits phytopharmaceutiques contenant des substances dont on envisage la substitution. Dans ce cas, il doit être vérifié que la solution de remplacement du produit phytopharmaceutique concerné « *ne présente pas d'inconvénients économiques ou pratiques majeurs* », ces inconvénients étant détaillés à l'annexe IV du règlement<sup>911</sup>. La prise en compte d'autres facteurs légitimes se limite donc, dans le cas du principe de substitution, aux facteurs économiques et sociaux de la mesure. De plus, ces effets économiques et sociaux sont uniquement envisagés du point de vue de l'utilisateur du pesticide ou de la solution de remplacement, non pas vis-à-vis de l'ensemble de la société. En conséquence, les facteurs socio-économiques mobilisés par le principe de substitution apparaissent plutôt comme un frein à l'adoption de solutions de remplacement aux produits phytopharmaceutiques contenant des substances dont on envisage la substitution. La tendance est donc inverse à celle que connaît le règlement n° 178/2002 en matière de prise en considération d'autres facteurs légitimes, ce règlement étant plus tourné vers les préoccupations de la société que vers les intérêts économiques.

L'autorisation des produits phytopharmaceutiques étant délivrée par les Etats membres et non par la Commission européenne, il s'agit maintenant d'examiner la façon dont la France se positionne vis-à-vis de la prise en compte d'autres facteurs légitimes dans le domaine phytopharmaceutique.

### ***b. Une pratique française non prévue par les textes***

**205. Une clause de sauvegarde éclairante mais fugace.** L'encadrement français de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques se contente de renvoyer aux dispositions prévues en la matière par l'Union européenne<sup>912</sup>. Les ressorts motivant l'autorisation ou le refus d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique ne sont pas détaillés, hormis la prise en compte des résultats de l'évaluation des risques et de l'efficacité réalisée par l'ANSES<sup>913</sup>. Pourtant, il est, selon certains décideurs, de notoriété publique que les autorités compétentes françaises font intervenir, en matière de gestion des risques

---

<sup>911</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 50 et annexe IV. L'évaluation comparative prévue par l'article 50 et l'annexe IV du règlement n° 1107/2009 est développée ci-après, dans la section consacrée au principe de substitution, paragraphe n° 251 et s.

<sup>912</sup> Cf. Articles L253-1 et R253-5 à D253-17 du CRPM.

<sup>913</sup> *Ibid.*

sanitaires, d'autres facteurs que les stricts résultats de l'évaluation scientifique des risques<sup>914</sup>. La loi n° 2010-788 a, un temps, prévu que l'autorité compétente s'appuie sur les résultats d'une évaluation des effets socio-économiques et environnementaux, en plus de l'avis de l'ANSES, pour toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière relatives aux pesticides<sup>915</sup>. Cette mobilisation explicite des effets socio-économiques visait donc uniquement les mesures de sauvegarde, pas le cas général des décisions d'autorisation. Elle s'appliquait en effet aux produits phytopharmaceutiques déjà mis sur le marché et avait pour but de restreindre ou supprimer cette mise sur le marché, « *[d]ans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement* »<sup>916</sup>. Cette disposition a cependant été abrogée un an après son adoption, ce qui n'a pas permis d'en observer l'application<sup>917</sup>. Cette abrogation est sans doute liée à la non conformité de la disposition française aux règles prévues par l'Union européenne en matière d'autorisation des produits phytopharmaceutiques. Comme l'indique le rapport au Président de la République, l'ordonnance n° 2011-840, qui a abrogé cette disposition, a notamment pour objet « *de supprimer les dispositions contradictoires [...] avec le règlement (CE) n° 1107/2009* »<sup>918</sup>. Le rapport ne donne toutefois pas plus de précisions sur la suppression de la disposition introduite par la loi n° 2010-788 à l'article L253-3 du code rural et de la pêche maritime. Des éclaircissements peuvent être apportés par le règlement n° 1107/2009. Ainsi, l'article 29 du règlement n° 1107/2009, qui fixe les conditions d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique, ne demande pas que soient pris en compte les résultats d'une évaluation des effets socio-économiques et environnementaux. Il en est de même des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation fixés par le règlement n° 546/2011, auxquels renvoie le paragraphe 6 de l'article 29, ainsi que l'article 44 du règlement n° 1107/2009, qui fixent les conditions de retrait ou de modification d'une autorisation.

**206. Une expertise socio-économique globale mise en œuvre par l'ANSES et le MAAF.** Pourtant, comme il a été déjà souligné, d'autres considérations, en particulier

---

<sup>914</sup> DAB (W.), *Santé et environnement, op. cit.*, p. 110.

<sup>915</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010, Article 95, paragraphe I, modifiant l'article L253-3 du code rural.

<sup>916</sup> *Ibid.*

<sup>917</sup> L'abrogation est due à l'ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, *JORF* n° 163 du 16 juillet 2011, Article 1 modifiant le chapitre III du titre V du livre II du code rural, et notamment l'article L253-3.

<sup>918</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, *JORF* du 16 juillet 2011.

socio-économiques, entrent en jeu lors de la mise en balance des bénéfices et des risques présentés par un produit phytopharmaceutique<sup>919</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette mise en balance doit être effectuée par les personnes en charge de la décision d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique, plutôt que par celles en charge de l'évaluation des risques et de l'efficacité de ce produit. Effectuée par ces dernières personnes, la mise en balance des bénéfices et des risques, dans la mesure où elle mobilise des considérations socio-économiques, risque en effet de biaiser l'évaluation des risques et de l'efficacité.

En outre, l'ANSES développe depuis quelque temps, en plus de l'évaluation des risques et de l'efficacité, une expertise socio-économique. Le ministère chargé de l'agriculture effectue lui-même des expertises socio-économiques dans le domaine de la protection phytosanitaire. Ces expertises ont toutefois une portée générale. Elles s'intéressent aux aspects socio-économiques des politiques phytosanitaires prises dans leur globalité, non pas aux aspects socio-économiques de l'emploi d'un produit phytopharmaceutique donné.

Une expertise socio-économique menée par le ministère chargé de l'agriculture indique ainsi que les conséquences des politiques phytosanitaires pour les filières agricoles et l'environnement sont plutôt moins prises en compte, en tout cas pas de façon quantitative, par rapport à d'autres politiques<sup>920</sup>. Les évaluations socio-économiques éventuellement réalisées consistent ainsi, majoritairement, à quantifier les impacts économiques comme les pertes de rendements ou de marge, les coûts de la lutte et de la surveillance, ou encore les conséquences en matière d'exportations<sup>921</sup>. Il est en effet délicat de quantifier les effets non marchands que sont les effets environnementaux et les effets sociaux<sup>922</sup>. Ce qui explique que le bilan coûts/avantages réalisé, le cas échéant, préalablement à l'autorisation d'un produit ou d'une activité soit rarement favorable à l'environnement, comme le déplore plusieurs juristes<sup>923</sup>. C'est d'ailleurs sans doute la raison pour laquelle la clause de sauvegarde furtivement prévue par la loi n° 2010-788 a explicitement ajouté, à l'avis de l'ANSES ainsi qu'à l'évaluation des effets socio-économiques, l'évaluation des effets environnementaux. Il pourrait être rétorqué que l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques exige déjà que soient évalués les effets nocifs pour l'environnement de chaque produit

---

<sup>919</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 93 et s.

<sup>920</sup> ROUSSET (S.), ZERVO (B.) et MAHE (T.), *Analyse socio-économique des politiques phytosanitaires : enjeux et applications*, Analyse du Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture et de l'alimentaire, n° 45, Mai 2012, p. 3.

<sup>921</sup> *Ibid.*, Tableau 2, p. 3.

<sup>922</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>923</sup> LE ROUX (X.), (dir.), *Agriculture et biodiversité – Valoriser les synergies*, Expertise scientifique collective Inra, Quae, Coll. Expertises collectives, Versailles, 2008, p. 138 ; BILLET (P.), « La consolidation des contrôles sur les produits phytosanitaires à usage agricole », *Revue de Droit rural*, n° 340, Février 2006, Etude 13, n° 8.

phytopharmaceutique. Cette évaluation reste cependant circonscrite aux effets d'un produit donné. Elle n'ambitionne pas d'évaluer l'intérêt de l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique donné par rapport à d'autres méthodes de prévention ou de lutte contre les organismes nuisibles, excepté dans le cas de l'évaluation comparative des substances dont on envisage la substitution. Au surplus, les effets environnementaux à long terme ne sont pas toujours évalués, comme il a été vu précédemment<sup>924</sup>.

Ces développements confirment donc que la formalisation de la prise en considération d'autres facteurs légitimes devrait permettre d'améliorer la mobilisation d'autres intérêts que les intérêts économiques.

### ***B. Une formalisation sans doute profitable***

**207.** Préciser les modalités de prise en considération d'autres facteurs légitimes en matière d'autorisation de produits phytopharmaceutiques et de leurs composants devrait faciliter l'autorisation de produits peu risqués pour la santé et l'environnement. Ce faisant, cette procéduralisation contribuerait à l'objectif de réduction des risques liés aux produits phytopharmaceutiques (I). Elle pourrait s'inspirer des expertises socio-économiques déjà prévues pour l'autorisation de certains produits (II).

### **I. Une formalisation propice à la réduction des risques liés aux pesticides**

**208. L'amélioration de la prise en compte des attentes sociétales.** Pour commencer, cette formalisation permettrait d'améliorer la prise en considération d'autres enjeux que les enjeux économiques, ces derniers étant majoritairement envisagé pour l'ensemble des décisions sanitaires<sup>925</sup>. Formaliser et systématiser la mobilisation d'autres facteurs légitimes permettrait ainsi de développer les évaluations et donc les données sur ces facteurs, souvent manquantes. Pour exemple, les effets économiques des pathologies chroniques d'origine environnementale sont mal documentés, donc sous-évalués et insuffisamment pris en compte dans les analyses coût/bénéfice<sup>926</sup>.

Influencée par la façon dont le droit alimentaire de l'Union européenne mobilise d'autres facteurs légitimes, la formalisation de la prise en compte de ces facteurs serait sans doute plus

---

<sup>924</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 62.

<sup>925</sup> DAB (W.), *Santé et environnement*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>926</sup> ASCHIERI (A.) et GRZEGRZULKA (O.), *op. cit.*, p. 18.

ournée vers les besoins et attentes de la société. Une meilleure prise en compte des attentes sociétales serait ainsi l'occasion de s'interroger sur l'utilité d'un produit phytopharmaceutique, cette question étant pour l'instant masquée par l'évaluation des risques et de l'efficacité liés à ce produit, ou encore par les intérêts agricoles en jeu. Une meilleure prise en compte de l'ensemble des autres facteurs légitimes permettrait également de mieux intégrer les objectifs agroécologiques fixés par le ministère chargé de l'agriculture, qui cherchent à encourager le recours aux pratiques alternatives aux produits phytopharmaceutiques<sup>927</sup>. Ce faisant, les décisions d'autorisation des produits phytopharmaceutiques seraient sans doute plus conformes aux attentes de l'ensemble de la société.

**209. L'amélioration de la transparence du processus décisionnel, gage de son acceptation.** En outre, une telle formalisation permettrait de rendre plus transparent le processus décisionnel et, partant, d'améliorer son acceptabilité pour la société. Ainsi, cette formalisation permettrait sans doute d'éviter le tollé soulevé suite à la découverte par l'ONG Générations Futures du maintien, par le ministère chargé de l'agriculture, de l'autorisation de pesticides en dépit d'avis négatifs rendus par l'ANSES<sup>928</sup>. Le ministère chargé de l'agriculture n'est en effet pas tenu de suivre à la lettre les conclusions de l'évaluation des risques et de l'efficacité réalisée par cette agence. Il est, en revanche, tenu de prendre en compte les « *connaissances scientifiques et techniques actuelles* »<sup>929</sup>, ces connaissances scientifiques lui étant fournies par l'ANSES<sup>930</sup>. Le ministère chargé de l'agriculture doit en outre, au terme de l'article 36, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, procéder à « *une évaluation indépendante, objective et transparente* ». Une telle évaluation doit ainsi garantir que les raisons justifiant la décision d'autorisation ou de refus d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique seront clairement affichées.

Or, les évaluations actuellement réalisées par les autorités compétentes de l'Union européenne et françaises, ainsi que les décisions adoptées en conséquence, manquent de transparence, en particulier en ce qui concerne la prise en compte d'autres facteurs légitimes. Ce manque de transparence provoque, inévitablement, la suspicion des parties prenantes, qui n'ont

---

<sup>927</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Projet agro-écologique pour la France*, Présentation au conseil des ministres du 27 février 2013, notamment axe 3.

<sup>928</sup> Générations Futures, *Pesticides : une gestion inacceptable des décisions de mise sur le marché des pesticides par la direction générale de l'alimentation, service sous tutelle du ministère de l'agriculture...preuves à l'appui !*, 24 avril 2013, 16p.

<sup>929</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 36, paragraphe 1.

<sup>930</sup> Article R253-5 du CRPM.



effectivement pas les moyens de vérifier que l'évaluation a bien été réalisée de façon indépendante et objective.

Il est vrai que l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009, qui demande à la Commission européenne de s'appuyer sur d'autres facteurs légitimes pour décider d'approuver ou non une substance active, n'impose pas à la Commission de justifier explicitement sa décision. Comparativement, la Commission est tenue, en matière d'autorisation d'additifs destinés à l'alimentation des animaux, d'expliquer les motifs qui l'ont conduite à ne pas suivre, le cas échéant, l'avis scientifique rendu par l'EFSA<sup>931</sup>. Il n'en demeure pas moins que les droits de l'Union européenne et français gagneraient à clarifier les modalités de prise en compte d'autres facteurs légitimes. Cette clarification permettrait en effet d'améliorer, non seulement la transparence et donc l'acceptabilité des autorisations de substances et produits phytopharmaceutiques, mais aussi la prise en considération d'autres intérêts que les intérêts économiques.

**210. La mise en place d'un deuxième cercle d'expertise.** Cette formalisation pourrait, par exemple, suivre le modèle prôné par une partie de la doctrine en faveur de l'institution d'un deuxième cercle d'expertise, consacré à l'évaluation socio-économique au sens large<sup>932</sup>. Cette expertise serait réalisée parallèlement à l'évaluation des risques et de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques. Elle serait, pareillement, mise en œuvre par des experts indépendants de l'ensemble des intérêts en jeu, et selon les mêmes critères d'objectivité, d'impartialité, de transparence et de pluralité<sup>933</sup>. Le décideur public prendrait donc sa décision au vu des résultats, à la fois, de l'évaluation des risques et de l'efficacité d'un produit phytopharmaceutique, et d'une autre expertise, qui mobilise les sciences humaines.

Comme le suggère le Conseil national de l'alimentation pour le domaine agroalimentaire, les experts en charge de l'évaluation socio-économique pourraient être rassemblés dans un établissement public entièrement consacré à cette évaluation, ou au sein d'un groupement

---

<sup>931</sup> Règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux, *JOUE* L 268 du 18 octobre 2003, Article 9, paragraphe 1 : la décision d'autorisation ou de refus d'autorisation d'un additif pour l'alimentation des animaux doit tenir compte de l'avis de l'EFSA, et « des autres facteurs légitimement liés au domaine considéré et notamment des bienfaits pour la santé et le bien-être des animaux et pour le consommateur des produits d'origine animale ».

<sup>932</sup> KOURILSKY (P.) et VINEY (G.), *op. cit.* ; NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 166 ; CHEVASSUS-AU-LOUIS (B.), « L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ? », *Oléagineux, Corps Gras, Lipides*, Vol. 8, n° 4, Août 2001.

<sup>933</sup> NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 169 ; Conseil national de l'alimentation, *Propositions du CNA pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires*, n° 50, 1<sup>er</sup> février 2005, p. 5.

d'intérêt public, par exemple rattaché à l'INRA<sup>934</sup>. L'INRA pratique d'ailleurs déjà des expertises scientifiques collectives qui font aussi appel à des experts en sciences humaines et sociales. Ces experts pourraient aussi être regroupés dans un comité d'experts dédié à l'évaluation socio-économique, placé au sein d'une instance consultative comme le CNA ou au sein d'une agence d'évaluation comme l'ANSES<sup>935</sup>. Cette dernière solution est sans doute à préférer puisqu'elle présente le double avantage de ne pas nécessiter la création d'une nouvelle structure et de confier l'évaluation socio-économique à un organisme exclusivement en charge de l'expertise, gage d'une meilleure séparation vis-à-vis tant des intérêts publics que des intérêts privés. Le CNA est en effet une instance consultative composée de représentants des différentes parties prenantes, et non exclusivement d'experts. Il ne peut donc, en l'état, assurer l'expertise socio-économique indépendante, telle que prônée par la doctrine. En outre, l'évaluation des autres facteurs légitimes n'a pas vocation à se substituer, mais bien à s'ajouter à la consultation des différentes parties prenantes concernées, à l'heure actuelle réalisée par le CNA en matière d'alimentation. Au surplus, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit d'attribuer à l'ANSES la délivrance des autorisations de produits phytopharmaceutiques<sup>936</sup>. Dans cette perspective, il serait donc cohérent de mettre en place l'évaluation socio-économique des produits phytopharmaceutiques au sein de l'ANSES. Cependant, confier l'évaluation socio-économique à l'ANSES présente le risque, déjà relevé<sup>937</sup>, que s'entremêlent de façon confuse évaluation des risques et de l'efficacité d'une part, évaluation socio-économique d'autre part, et décision d'autorisation qui mobilise les résultats de ces évaluations ainsi que la consultation des différentes parties prenantes enfin.

Pour finir, ce modèle de deux cercles d'expertise est déjà adopté, au moins en partie, par certaines réglementations encadrant des produits qui présentent des risques pour la santé et l'environnement.

---

<sup>934</sup> Conseil national de l'alimentation, *Propositions du CNA pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires*, op. cit., p. 5 et 8.

<sup>935</sup> *Ibid.*

<sup>936</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* du 14 octobre 2014, Article 51.

<sup>937</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 93 et s.

## II. Les exemples d'évaluations socio-économiques déjà prévues

**211. Une expertise socio-économique organisée mais facultative à l'ECHA.** Les produits chimiques non phytopharmaceutiques, encadrés par le règlement n° 1907/2006, dit règlement REACH, sont évalués par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA<sup>938</sup>). Cette agence est constituée d'un comité d'évaluation des risques et d'un comité d'analyse socio-économique, respectivement chargés de l'évaluation des risques, et de l'évaluation des facteurs socio-économiques liés à l'utilisation des produits chimiques les plus dangereux, ces produits étant les seuls à être soumis à une autorisation préalable<sup>939</sup>. Le contenu de l'analyse socio-économique réalisée par le demandeur d'une autorisation est précisé par l'annexe XVI du règlement n° 1907/2006. Toutefois, l'avis du comité d'analyse socio-économique n'est sollicité que dans les cas où le risque pour la santé humaine ou l'environnement n'est pas « *valablement maîtrisé* »<sup>940</sup>, et à l'exclusion de certaines substances particulières<sup>941</sup>. L'analyse socio-économique n'est donc pas systématique, loin s'en faut. Il n'en reste pas moins que l'institution d'un comité d'analyse socio-économique, clairement dissocié du comité d'évaluation des risques, permet la réalisation des deux cercles d'expertises soutenus par une partie de la doctrine. L'ANSES et l'EFSA pourraient donc suivre ce modèle pour l'évaluation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants.

**212. Une formalisation inaboutie au HCB.** En matière d'organismes génétiquement modifiés, le Haut Conseil des biotechnologies (HCB) rend des avis sur chaque demande d'autorisation en vue de l'utilisation confinée ou de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés<sup>942</sup>. Il est composé d'un comité scientifique et d'un comité économique, éthique et social. Une telle organisation en deux comités, le premier chargé de l'évaluation des risques, le second de l'évaluation d'autres facteurs légitimes, fait

---

<sup>938</sup> ECHA est l'acronyme de *European chemicals agency*.

<sup>939</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, *JOUE* L 396 du 30 décembre 2006, Article 64.

<sup>940</sup> *Ibid.*, Article 60, paragraphes 2 et 4.

<sup>941</sup> *Ibid.*, Article 60, paragraphes 3 et 4.

<sup>942</sup> Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, *JORF* n° 0148 du 26 juin 2008, Article 3.

entre autres suite<sup>943</sup> à un rapport rendu au Président de la République sur le principe de précaution<sup>944</sup>. En cas de demande d'autorisation en vue de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, l'avis des deux comités est sollicité selon la procédure suivante. Le comité scientifique élabore son avis puis le transmet au comité économique, éthique et social qui formule, au vu de cet avis, des recommandations. L'avis du Haut Conseil des biotechnologies, composé de l'avis du comité scientifique et des recommandations du comité économique, éthique et social, est alors rendu à l'autorité compétente.

Comme dans le cadre du règlement REACH, la prise en compte d'autres facteurs légitimes *via* la sollicitation du comité en charge de leur évaluation est limitée aux situations les plus risquées. Il s'agit, en l'espèce, de la dissémination volontaire d'OGM.

Par ailleurs, le comité économique, éthique et social est composé de représentants des différentes parties prenantes<sup>945</sup>, d'un membre du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, d'élus<sup>946</sup> et enfin de trois personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences juridiques, économiques et sociologiques<sup>947</sup>. Il n'est donc pas constitué exclusivement d'experts indépendants. Au demeurant, trois spécialistes, le premier en droit, le deuxième en économie et le troisième en sociologie, font aussi partie du comité scientifique<sup>948</sup>. Le comité éthique, économique et social du HCB ne comporte donc pas plus d'experts dans ces domaines que le comité scientifique. Si bien qu'en fait d'évaluation des effets socio-économiques, le comité éthique, économique et social réalise plutôt une consultation des différentes parties prenantes sur ces sujets. Dans une autocritique, le HCB dénonce d'ailleurs sa « *sensibilité [...] aux arènes externes* »<sup>949</sup>. Le décret n° 2014-992 remédie partiellement aux défauts qui viennent d'être dénoncés en ajoutant, à la composition du comité économique, éthique et social, trois personnalités qualifiées supplémentaires désignées pour leurs compétences juridiques, économiques et

---

<sup>943</sup> Haut Conseil des biotechnologies, Bilan et propositions d'évolution à mi-parcours du premier mandat, 18 juin 2012, p. 5.

<sup>944</sup> A savoir le rapport déjà cité de KOURILSKY (P.) et VINEY (G.) sur le principe de précaution.

<sup>945</sup> A savoir des représentants d'organisations professionnelles et de représentants des associations agréées suivantes : associations de défense des consommateurs, associations de protection de l'environnement, associations ayant une activité dans le domaine de la santé et de la prise en charge des malades (cf. Loi n° 2008-595, *op. cit.*, Article 3).

<sup>946</sup> A savoir, un député et un sénateur membres de l'OPECST et des représentants des associations de collectivités territoriales (cf. Loi n° 2008-595, *op. cit.*, Article 3).

<sup>947</sup> Décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008 relatif au Haut Conseil des biotechnologies, *JORF* n° 0285 du 7 décembre 2008, Article 1.

<sup>948</sup> *Ibid.*

<sup>949</sup> Haut Conseil des biotechnologies, *Bilan et propositions d'évolution à mi-parcours du premier mandat*, 18 juin 2012, p. 18.

sociologiques<sup>950</sup>.

De plus, la nature et les modalités de mise en œuvre des missions du comité économique, éthique et social se trouvent insuffisamment précisées par les textes, comme le déplore le HCB lui-même<sup>951</sup>. La loi n° 2008-595 dispose en effet que l'avis rendu par le HCB comporte, « *outre une évaluation des risques, une évaluation des bénéfices* », et que l'avis « *fait état des positions divergentes exprimées* »<sup>952</sup>. Le décret n° 2008-1273<sup>953</sup> n'apporte pas plus de précisions. Il faut dire qu'au niveau de l'Union européenne, la directive 2001/18/CE ne prévoit pas qu'une évaluation socio-économique soit réalisée préalablement à l'autorisation de dissémination volontaire d'OGM. La directive prévoit, tout au plus, que la Commission établisse tous les trois ans un rapport incluant un chapitre « *sur les avantages et désavantages socio-économiques de chaque type d'OGM autorisé à la mise sur le marché, qui tienne dûment compte des intérêts des agriculteurs et des consommateurs* »<sup>954</sup>. Le comité économique, éthique et social a donc lui-même mis en place des grilles d'analyse par type de dossiers<sup>955</sup>. Comparativement, l'EFSA a, en matière d'évaluation des risques liés aux OGM, fixé des lignes directrices précises et détaillées à suivre par le comité scientifique. Comme rien de tel n'existe en matière d'évaluation socio-économique des OGM, cette évaluation garde un « *caractère flou et embryonnaire* »<sup>956</sup>.

Si le HCB s'avère critique sur certains points de son fonctionnement, il en plébiscite *a contrario* d'autres aspects. Il se félicite ainsi de l'existence de deux comités distincts, un dévolu à l'évaluation des risques et l'autre à l'évaluation socio-économique au sens large. Il reconnaît en particulier les bénéfices du fonctionnement « *de concert* », un dialogue « *en continu* » étant établi entre ces deux comités<sup>957</sup>. Un tel fonctionnement est considéré par le HCB comme « *la solution la plus pertinente* »<sup>958</sup>. Ce dialogue est sans doute également

---

<sup>950</sup> Décret n° 2014-992 du 1<sup>er</sup> septembre 2014 relatif au Haut Conseil des biotechnologies, *JORF* n° 203 du 3 septembre 2014, Article 3, modifiant l'article R531-12 du code de l'environnement.

<sup>951</sup> Haut Conseil des biotechnologies, *Bilan et propositions d'évolution à mi-parcours du premier mandat*, 18 juin 2012, p. 5 et 12.

<sup>952</sup> Loi n° 2008-595, *op. cit.*, Article 3.

<sup>953</sup> Décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008 relatif au Haut Conseil des biotechnologies, *JORF* n° 0285 du 7 décembre 2008.

<sup>954</sup> Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, *JOCE* L 106 du 17 avril 2001, considérant n° 62 et article 31, paragraphe 7.

<sup>955</sup> Haut Conseil des biotechnologies, *op. cit.*, p. 10.

<sup>956</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>957</sup> *Ibid.*, p. 13 et 14.

<sup>958</sup> *Ibid.*

facilité par la présence d'un spécialiste en droit, un spécialiste en économie et un spécialiste en sociologie au sein du comité scientifique<sup>959</sup>.

**213. Une transposition possible à la procédure d'AMM des pesticides.** Comme il vient d'être vu, le droit de l'Union européenne reste très discret sur les modalités de prise en compte d'autres facteurs légitimes, au demeurant explicitement prévue au seul stade de l'approbation des substances actives, phytoprotecteurs et synergistes. Au niveau français, l'ANSES et le ministère chargé de l'agriculture effectuent des évaluations socio-économiques en matière de protection phytosanitaire, sur un rythme et selon des modalités très empiriques, dans la mesure où ni les textes de l'Union européenne ni les textes français n'exigent une telle évaluation. La formalisation des modalités de mise en œuvre de ces autres facteurs légitimes permettrait pourtant de contrebalancer les intérêts économiques du modèle agroindustriel, majoritairement pris en compte. Ce faisant, la prise en compte des autres facteurs légitimes que les intérêts économiques serait améliorée, et en particulier la prise en compte des préoccupations sociétales. Cette amélioration contribuerait donc sans doute à satisfaire les objectifs de l'Union européenne et de la France quant à la réduction des risques liés aux produits phytopharmaceutiques. Cette formalisation pourrait constituer en la mise en place d'une évaluation socio-économique, systématique et préalable à chaque décision d'autorisation de produits phytopharmaceutiques et de leurs composants. Elle pourrait être conduite par un groupe d'experts soumis aux mêmes principes d'indépendance, d'impartialité, d'objectivité et du contradictoire que le sont les experts en charge de l'évaluation des risques et de l'efficacité. Un tel groupe d'experts pourrait être institué au sein de l'ANSES et de l'EFSA. L'autorité compétente statuerait donc au vu d'une part, des résultats de l'évaluation des risques et de l'efficacité, d'autre part, des résultats de l'évaluation socio-économique, et enfin, de la consultation des parties prenantes.

Cependant, la prise en compte d'autres facteurs légitimes, ainsi formalisée et systématisée, dans le processus d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, va sans doute considérablement alourdir et ralentir ce processus. Elle risque en outre de se heurter au manque de moyens humains et financiers dont souffrent déjà les institutions. Elle pourrait donc se limiter à certains pesticides, les plus dangereux par exemple, ou encore s'appliquer par famille de pesticides. Elle risque enfin de s'opposer au cadre international existant.

---

<sup>959</sup> Décret n° 2008-1273, *op. cit.*, Article 1.

## Paragraphe II. Un cadre international contraint

**214.** Le droit de l'OMC s'ouvre timidement à la prise en compte d'autres facteurs légitimes pour l'adoption de mesures sanitaires et phytosanitaires (A). Les travaux menés sur le sujet au sein du Codex Alimentarius semblent plus avancés (B).

### *A. Une timide ouverture au sein de l'OMC*

**215.** Le droit de l'OMC impose que les mesures sanitaires et phytosanitaires soient fondées sur une évaluation scientifique des risques (I). Bien que peu favorable à la prise en compte d'autres facteurs légitimes, il n'y est toutefois pas complètement opposé (II).

### **I. La nécessité d'une justification scientifique**

**216.** L'article XX de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>960</sup>, dit GATT<sup>961</sup>, permet aux Etats parties de l'OMC d'adopter, exceptionnellement, certaines mesures, sous réserve qu'elles ne constituent pas une discrimination entre pays ou une restriction au commerce. Parmi ces mesures figurent celles : « *b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ; [...]* *g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales* ». L'alinéa g) de l'article XX du GATT peut donc permettre, pour l'exemple qui nous concerne, d'interdire l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique qui affecte la qualité de l'eau, du sol ou la richesse en faune ou flore non cible. L'alinéa b) de l'article XX du GATT peut, quant à lui, permettre d'interdire l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique qui présente des effets nocifs pour la santé de l'homme ou de l'animal. La mise en œuvre de cet alinéa est détaillée dans un accord spécifique, à savoir l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC. Cet accord dispose que les mesures sanitaires et phytosanitaires doivent être fondées sur une évaluation scientifique des risques pour la santé de l'homme, des animaux ou pour la préservation des végétaux<sup>962</sup>. En

---

<sup>960</sup> Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, San Francisco, 30 octobre 1947.

<sup>961</sup> Acronyme de *General Agreement on Tariffs and Trade*.

<sup>962</sup> Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, Annexe 1 A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, Article 2, paragraphe 2 et article 5, paragraphe 1.

conséquence, l'accord SPS n'autorise pas l'adoption de mesures sanitaires ou phytosanitaires qui ne sont pas fondées sur des principes scientifiques. L'alinéa b) du GATT indique, par ailleurs, que de telles mesures doivent être nécessaires à la protection de la santé et de la vie de l'homme et des animaux ou à la préservation des végétaux, ce qui est rappelé au paragraphe 2 de l'article 2 de l'accord SPS. D'autres dispositions permettent de s'appuyer aussi sur d'autres considérations.

## **II. La possibilité de prendre en compte d'autres facteurs légitimes**

**217. La prise en compte des facteurs économiques aux stades de l'évaluation et de la gestion des risques.** L'article 5, paragraphe 3, de l'accord SPS indique que l'évaluation des risques et la détermination des mesures de gestion de ces risques doit tenir compte « *en tant que facteurs économiques pertinents : du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie ; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur ; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter le risque* ». En conséquence, l'évaluation des risques pour la santé de l'homme et des animaux et la détermination des mesures de gestion de ces risques doit comporter une évaluation économique. Rien n'est dit, cependant, sur la prise en compte d'éventuels autres facteurs légitimes que les facteurs économiques. L'accord SPS fournit donc une illustration supplémentaire de la tendance dénoncée plus haut, qui consiste à prendre surtout en considération, dans les autres facteurs légitimes, des facteurs économiques. Ce constat n'est toutefois pas vraiment étonnant concernant l'OMC dont l'objectif premier reste d'assurer le libre-échange.

**218. L'ORD en faveur de la prise en compte d'autres facteurs légitimes.** La jurisprudence de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC laisse entrevoir une possible avancée concernant la prise en compte d'autres facteurs légitimes. C'est tout du moins ce qui ressort de l'affaire opposant les Etats-Unis, le Canada et l'Argentine à la Communauté européenne au sujet du refus par cette dernière d'importer, conformément à son régime d'approbation, des organismes génétiquement modifiés en provenance de ces pays. Au sujet de cette affaire, l'Organe de règlement des différends indique : « *Tandis que les Communautés européennes doivent tenir compte des intérêts des pays en développement Membres quand elles appliquent leur législation en matière d'approbation, elles peuvent en*



*même temps tenir compte d'autres intérêts légitimes, y compris ceux de leurs propres consommateurs, de leur environnement, etc.* »<sup>963</sup>. L'ORD reconnaît donc à la Communauté européenne la possibilité de prendre en compte d'autres facteurs légitimes pour approuver un OGM, ce qui constitue une avancée majeure qui mérite d'être soulignée.

Compte tenu de l'ouverture de l'ORD en faveur de la prise en compte d'autres facteurs légitimes, certains auteurs en appellent à une « *clarification de cette ouverture, par une révision de l'Accord SPS* »<sup>964</sup>. En effet, l'ORD n'a, pour l'heure, jamais validé une mesure sanitaire ou phytosanitaire adoptée par un membre sur la base d'autres facteurs légitimes, en plus de l'évaluation scientifique des risques.

**219. Des propositions de modification des textes.** Certains auteurs proposent une modification de l'article XX du GATT afin de mieux intégrer les objectifs du développement durable<sup>965</sup>, ou, plus généralement, d'autres facteurs légitimes<sup>966</sup>. Plus précisément, le Conseil national de l'alimentation recommande d'intégrer, aux exceptions listées à l'article XX du GATT, les autres facteurs légitimes suivants : « *la protection des droits humains, la sécurité des approvisionnements, la protection de la biodiversité, la protection du climat et des ressources naturelles, la préservation de la faune et de la flore, la prise en compte du bien-être des animaux* »<sup>967</sup>. Un tel ajout permettrait plus facilement de refuser l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique qui présente des effets néfastes pour l'environnement. Pour l'instant, seul l'alinéa g) de l'article XX du GATT, cité plus haut, permet en effet la protection des ressources naturelles. Le Conseil national de l'alimentation est encore d'avis que l'ajout de ces facteurs légitimes à l'article XX du GATT devrait s'accompagner de l'adoption d'un accord précisant leur mise en œuvre, tout comme l'accord SPS explicite

---

<sup>963</sup> Organisation mondiale du commerce, *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation de produits biotechnologiques*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 septembre 2006, n° 7.1621.

<sup>964</sup> MAHIEU (S.), *op. cit.*, p. 198.

<sup>965</sup> ADAM (E.), *Droit international de l'agriculture – Sécuriser le commerce des produits agricoles*, L.G.D.J., Paris, 2012, p. 277. L'objectif de développement durable est en effet posé dans le préambule de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, en ces termes : les parties à l'accord reconnaissent « *que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique* ».

<sup>966</sup> Conseil national de l'alimentation, *Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires*, Avis n° 59, 7 février 2008, 40p.

<sup>967</sup> *Ibid.*, p. 32.

l'application de l'alinéa b) de l'article XX<sup>968</sup>.

Avant de modifier l'accord SPS, ou même le GATT, une autre voie pourrait consister à s'appuyer sur les travaux de certaines organisations internationales déjà avancées sur le sujet, comme c'est le cas du Codex Alimentarius.

### ***B. Une place plus importante au sein du Codex Alimentarius***

**220.** Le Codex Alimentarius, non seulement reconnaît la prise en compte d'autres facteurs légitimes lors des décisions de gestion des risques alimentaires mais a aussi commencé à formaliser cette prise en compte (I). Une formalisation plus poussée se heurte toutefois aux fortes divergences entre les différents membres, qui touchent aussi bien les modalités de prise en considération mais aussi la définition des autres facteurs légitimes (II).

#### **I. Un début de formalisation de la prise en compte d'autres facteurs légitimes**

**221. L'intérêt d'adopter des mesures SPS conformes aux normes du Codex.** L'article 3, paragraphe 2, de l'accord SPS considère les mesures sanitaires ou phytosanitaires conformes aux normes, directives ou recommandations internationales, comme étant compatibles avec cet accord SPS, ainsi qu'avec le GATT<sup>969</sup>. Or, les normes, directives et recommandations établies par la Commission du Codex Alimentarius en matière d'innocuité des produits alimentaires font partie, selon l'annexe A de l'accord SPS, des normes, directives et recommandations internationales visées à cet article 3, paragraphe 2, de l'accord SPS<sup>970</sup>. Il en découle que les mesures sanitaires ou phytosanitaires fondées sur des normes, directives ou recommandations du Codex Alimentarius sont considérées comme compatibles avec l'accord SPS et le GATT.

---

<sup>968</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>969</sup> L'article 3, paragraphe 2, de l'accord SPS dispose ainsi : « *les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994* ».

<sup>970</sup> Il en est de même des normes, directives et recommandations établies dans le cadre de la convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Le manuel de procédure publié dans le cadre de la CIPV ne précise cependant pas les modalités de prise en compte d'éventuels autres facteurs légitimes concernant les décisions de protection phytosanitaire : cf. FAO, *2011 Procedure manual, International plant protection convention*, Rome, Septembre 2011, 289p. Le constat est le même au sujet des directives pour l'homologation des pesticides éditées par la FAO et l'OMS : FAO-OMS, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides – Directives pour l'homologation des pesticides*, Avril 2010, 44p.

**222. Des facteurs légitimes très proches des objectifs fondamentaux.** Il se trouve que le Codex Alimentarius s'est penché sur la question de la prise en considération d'autres facteurs légitimes pour les décisions relatives aux risques alimentaires. Le manuel de procédure du Codex dispose ainsi que les décisions prises en matière de gestion des risques alimentaires *« doivent être fondées sur une évaluation des risques et prendre en compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires, conformément aux Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième Déclaration de principe »*<sup>971</sup>. Il est donc clairement affirmé que d'autres facteurs légitimes peuvent intervenir dans une décision destinée à assurer la sécurité alimentaire.

Le Codex Alimentarius limite toutefois ces autres facteurs légitimes à ceux qui ont *« une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires »*<sup>972</sup>. Autrement dit, ne seraient véritablement « légitimes » que les facteurs contribuant à la réalisation des objectifs de protection de la santé des consommateurs et de libre-échange des denrées alimentaires. Or, c'est sur ces objectifs que repose justement le droit alimentaire de l'Union européenne. La prise en compte d'autres facteurs légitimes s'apparente donc en réalité, pour le Codex Alimentarius, à un mécanisme supplémentaire permettant de s'assurer que les objectifs poursuivis seront bien atteints. Elle ne constitue pas tout à fait l'ouverture de la gestion des risques alimentaires à d'autres considérations, par exemple environnementales, comme le fait le règlement n° 178/2002 dans son considérant n° 19.

Cependant, le Manuel de procédures affirme également : *« Il faudrait admettre que certaines préoccupations légitimes des gouvernements au moment de l'élaboration de leur législation nationale ne sont pas applicables d'une manière générale, ni valables dans le monde entier. Dans le cadre du Codex, il ne faudrait tenir compte que des autres facteurs pouvant être acceptés à l'échelle mondiale ou à l'échelle régionale dans le cas des normes et des textes apparentés régionaux »*<sup>973</sup>. Le Codex Alimentarius reconnaît donc la possibilité à ses membres d'adopter des mesures de gestion des risques alimentaires fondées sur d'autres facteurs légitimes que ceux qui font consensus au sein du Codex. Mais il affirme aussi, dans le même temps, que *« [l]a prise en compte des autres facteurs légitimes dans la gestion des*

---

<sup>971</sup> Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure*, 21<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 119, n° 28.

<sup>972</sup> *Ibid.*

<sup>973</sup> *Ibid.*, p. 218.

risques ne devrait pas créer d'obstacles injustifiés au commerce », en particulier pour les pays en développement<sup>974</sup>.

**223. Une justification obligatoire.** Les critères pour la prise en considération de ces autres facteurs légitimes précisent que les responsables de la gestion des risques « devraient indiquer dans quelle mesure ces facteurs influent sur la sélection des options de gestion des risques et sur l'élaboration des normes, directives et textes apparentés »<sup>975</sup>. De la même façon, le manuel indique que « l'examen des autres facteurs spécifiques dans l'élaboration des recommandations de la Commission du Codex et de ses organes subsidiaires en matière de gestion des risques devrait être clairement étayé »<sup>976</sup>. En ce qui concerne, plus particulièrement, les résidus de pesticides, le Manuel de procédures indique que le Comité du Codex sur les résidus de pesticides « devra préciser clairement lorsqu'il prend en considération d'autres facteurs légitimes en plus de l'évaluation des risques de la JMPR<sup>977</sup> et des concentrations maximales de résidus recommandées et en donner les raisons »<sup>978</sup>. Il en découle que la mobilisation d'autres facteurs légitimes dans toute décision de gestion des risques alimentaires, y compris la fixation de résidus de pesticides, doit être dûment justifiée. En conséquence, même si le règlement n° 396/2005 ne demande pas à la Commission de justifier la prise en compte d'autres facteurs légitimes, il est préférable qu'elle le fasse. Cette justification paraît d'ailleurs aussi souhaitable pour les décisions d'autorisation ou de refus d'autorisation de produits phytopharmaceutiques, compte tenu des intérêts économiques et commerciaux en jeu et des contestations possibles, en particulier dans le cadre de l'OMC. Certes, une telle justification ne sera pas nécessaire si la prise en compte d'autres facteurs légitimes conduit, *in fine*, à suivre les résultats de l'évaluation des risques et de l'efficacité. Mais dans les cas où cette prise en compte amènera à s'écarter de cet avis, la justification sera, sans aucun doute, indispensable.

Plus généralement, « le processus de gestion des risques doit être transparent, cohérent et parfaitement documenté » et « l'examen de toute la gamme d'options de gestion des risques prend en compte, dans la mesure du possible, une évaluation de leurs avantages et

---

<sup>974</sup> *Ibid.*

<sup>975</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>976</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>977</sup> Réunions conjointes du groupe d'experts FAO sur les résidus de pesticides dans les aliments et l'environnement et du groupe central OMS d'évaluation sur les résidus de pesticides.

<sup>978</sup> Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure*, 21<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 152, n° 14.

*inconvenients potentiels* »<sup>979</sup>. Cet examen des avantages et inconvénients de l'ensemble des options possibles de gestion des risques rappelle la prise en compte du « *rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques* », prévu par l'article 5, paragraphe 3 de l'accord SPS.

Le manuel de procédure du Codex ajoute encore que « *l'examen des autres facteurs ne devrait pas porter atteinte aux fondements scientifiques de l'analyse des risques ; dans le cadre de ce processus, il y aurait lieu de respecter la distinction entre évaluation des risques et gestion des risques afin de garantir l'intégrité scientifique de l'évaluation des risques* »<sup>980</sup>. Cette affirmation appuie donc notre démonstration selon laquelle les étapes d'évaluation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques et d'autorisation de ces produits doivent être clairement séparées, et la prise en compte d'autres facteurs légitimes uniquement réalisée par l'autorité en charge de l'autorisation du produit. En outre, l'évaluation des autres facteurs légitimes ne doit pas être conduite par les personnes en charge de l'évaluation des risques, sans quoi l'évaluation des autres facteurs légitimes risque de compromettre « l'intégrité » de l'évaluation des risques.

Compte tenu de l'évolution, au sein du Codex Alimentarius, de la prise en compte d'autres facteurs légitimes dans les décisions de gestion des risques alimentaires, l'Union européenne et ses Etats membres ont tout intérêt à œuvrer pour faire encore progresser cette prise en compte. Il n'est cependant pas sûr que ces efforts parviennent à leur fin, à savoir légitimer les mesures de gestion des risques alimentaires fondées sur d'autres facteurs légitimes, en plus de l'évaluation scientifique des risques. En effet, les divergences culturelles sont, dans certains cas, si fortes qu'elles ne permettent actuellement, et ne permettront peut-être même jamais, aux membres du Codex de s'entendre sur le sujet.

## **II. Des progrès limités par des divergences nationales fortes**

**224.** L'exemple des divergences culturelles qui opposent les Etats-Unis à l'Union européenne est à ce titre représentatif. L'Union européenne et ses Etats membres sont plutôt favorables à la prise en compte de facteurs sociaux, éthiques ou encore environnementaux dans les mesures de gestion des risques alimentaires. Cette position se reflète dans leur réglementation, qui prévoit souvent la possibilité de fonder une mesure de gestion des risques

---

<sup>979</sup> *Ibid.*, p. 119, n° 31 et p. 120, n° 34.

<sup>980</sup> *Ibid.*, p. 218.

alimentaires à la fois sur des critères scientifiques et sur d'autres facteurs légitimes<sup>981</sup>. Les Etats-Unis, en revanche, sont bien moins ouverts à la prise en compte d'autres facteurs que les critères scientifiques, comme en témoigne leur législation, axée sur la justification des mesures de gestion des risques alimentaires par des analyses scientifiques<sup>982</sup>. Si bien que les Etats-Unis acceptent favorablement les techniques scientifiques de maîtrise des risques alimentaires, comme les cultures génétiquement modifiées tolérantes aux herbicides totaux – comme le soja *Round up Ready*, tolérant à l'herbicide *Round up* - et sont des plus sceptiques à l'égard des traditions culinaires européennes, comme les fromages au lait cru<sup>983</sup>.

Les Etats-Unis et l'Union européenne ont encore eu l'occasion de s'opposer, plus récemment, sur le sujet de la fixation de limites maximales de résidus pour la ractopamine. La ractopamine est ainsi une hormone de croissance utilisée par les Etats-Unis ainsi que d'autre pays pour engraisser les porcins et les bovins, mais interdite pour un tel usage par l'Union européenne et la Chine. Le 5 juillet 2012, la commission du Codex Alimentarius a adopté pour la première fois une limite maximale de résidus de cette hormone pour la viande de porc et de bœuf. Cette adoption résulte d'une courte majorité à l'issue d'un vote<sup>984</sup>, alors que les décisions du Codex sont habituellement adoptées par consensus. De plus, l'Union européenne et la Chine ont fait valoir que les résultats de l'évaluation des risques menée par le comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA) étaient insuffisants et que d'autres facteurs relatifs à la santé des consommateurs devaient être pris en compte par le Codex<sup>985</sup>. Les évaluations des risques menées par l'Union européenne et la Chine émettent ainsi des doutes quant à l'innocuité de la ractopamine pour la santé humaine, la santé animale ainsi que le bien-être animal. La Chine rapporte en particulier que la consommation de produits issus de bovins ou porcins traités avec de la ractopamine peut présenter des risques pour sa population, plus grande consommatrice d'abats que d'autres peuples<sup>986</sup>. La Chine et l'Union européenne ont toujours la possibilité de maintenir l'interdiction d'administration de ractopamine à des animaux d'élevage à des fins d'engraissement. Le Codex Alimentarius reconnaît en effet la possibilité de prendre en compte d'autres facteurs légitimes en plus de

---

<sup>981</sup> SHAFFER (G.) et POLLACK (M.), « Les différentes approches de la sécurité alimentaire (Comparaison Union européenne/Etats-Unis) », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 131 ; MAHIEU (S.), *op. cit.*, p. 243, note de bas de page n° 700.

<sup>982</sup> *Ibid.*

<sup>983</sup> SHAFFER (G.) et POLLACK (M.), *op. cit.*, p. 131.

<sup>984</sup> 69 voix pour, 67 contre, 7 abstentions : ALEMANNIO (A.) et CAPODIECI (G.), « Testing the limits of global food governance : the case of ractopamine », *European journal of risk regulation*, n° 3, 2012, p. 405.

<sup>985</sup> ALEMANNIO (A.) et CAPODIECI (G.), « Testing the limits of global food governance : the case of ractopamine », *op. cit.*, p. 405.

<sup>986</sup> *Ibid.*

l'évaluation scientifique pour fonder des mesures de gestion des risques alimentaires. Il n'en reste pas moins que l'adoption d'une LMR pour la ractopamine, même issue d'une courte majorité, risque de compromettre cette possibilité.

Il en découle, au sein du Codex, de « *virulents débats* » sur la définition même de ce qu'il faut entendre par autres facteurs légitimes et sur les modalités de leur prise en compte dans les décisions de sécurité alimentaire<sup>987</sup>. A cela s'ajoutent les critiques relatives au processus d'adoption des normes au sein du Codex, relativement lent compte tenu de la règle du consensus qui prévaut<sup>988</sup>. En conséquence, le manuel de procédures du Codex reste pour l'instant un « *processus inabouti d'intégration desdits facteurs légitimes* »<sup>989</sup>.

Si l'amélioration de la prise en considération d'autres facteurs légitimes dans les décisions de sécurité alimentaire progresse si lentement au sein du Codex, il est fort probable que la modification, dans le même sens, de l'accord SPS ou même du GATT soit encore plus délicate.

**225. Conclusion du chapitre I.** L'amélioration de la prise en compte d'autres facteurs légitimes, en plus des résultats de l'évaluation des risques et de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques et de leurs composants, pourrait permettre de favoriser l'autorisation de produits et substances moins risqués. Elle permettrait en effet de mieux prendre en compte d'autres intérêts que les intérêts économiques du modèle agroindustriel, par exemple des intérêts sociaux, éthiques ou encore environnementaux, à l'instar du modèle préconisé par le droit alimentaire de l'Union européenne. Ces intérêts économiques sont en effet plus fréquemment mobilisés, dans la mesure où ils sont bien souvent plus faciles à quantifier, comme c'est le cas par exemple d'une augmentation de rendement.

En outre, le droit des produits phytopharmaceutiques a pour objectif premier, au niveau français comme au niveau de l'Union européenne, d'augmenter la productivité agricole. Si les objectifs de protection de la santé et de l'environnement ont progressivement été intégrés, ces droits n'en visent pas moins toujours l'amélioration de la production agricole. Les produits phytopharmaceutiques et leurs composants doivent en particulier être « suffisamment » efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles pour pouvoir être autorisés. Si exiger un degré d'efficacité élevé paraît justifié pour des produits chimiques de synthèse potentiellement dangereux, une telle exigence paraît moins fondée pour des produits naturels

---

<sup>987</sup> MAHIEU (S.), *op. cit.*, p. 242, 243 et 246.

<sup>988</sup> *Ibid.*

<sup>989</sup> *Ibid.*, p. 242 et 243.

qui présentent peu de risques. Bien que vraisemblablement moins efficaces que des produits chimiques de synthèse, ces derniers produits ne sont pour autant pas dépourvus d'utilité phytosanitaire, loin s'en faut. Associés à d'autres produits et/ou méthodes agronomiques, ils peuvent en effet garantir une protection phytosanitaire tout aussi efficace qu'un unique pesticide chimique de synthèse. Ou tout du moins, si cette association de produits et pratiques n'est pas autant efficace que le pesticide chimique remplacé, son rapport bénéfice/risque est sûrement plus intéressant, *a fortiori* sur le long terme. Certaines dispositions dérogatoires permettent donc d'assouplir ce « verrou » de l'exigence d'un degré d'efficacité phytopharmaceutique élevé.

La formalisation des modalités de la prise en compte d'autres facteurs légitimes devrait également contribuer à favoriser l'autorisation de produits peu risqués. Cette formalisation pourrait consister en la systématisation d'une évaluation socio-économique au sens large. Inspirée des évaluations déjà en place en matière de produits chimiques non phytopharmaceutiques ou d'OGM, cette évaluation serait mise en œuvre à côté de l'évaluation des risques et de l'efficacité d'une part, et de la consultation des parties prenantes d'autres part. La prise en compte d'autres facteurs légitimes en matière d'autorisation de substances et produits phytopharmaceutiques risque toutefois de se heurter, même ainsi formalisée, aux règles de l'OMC. Un autre levier peut aussi être actionné pour promouvoir la mise sur le marché de substances et produits phytopharmaceutiques peu risqués et l'utilisation de méthodes alternatives aux pesticides, à savoir la mise en place d'un cadre juridique spécifique pour ces substances, produits et pratiques particulières. Amorcé par les derniers textes français et de l'Union européenne, ce nouveau cadre doit toutefois encore être affiné pour atteindre cet objectif.



## Chapitre II. Les obstacles à l'autorisation des produits et pratiques utiles

**226.** Le règlement n° 1107/2009 crée, à côté de la catégorie générale des substances actives, plusieurs catégories de substances actives particulières, qui dérogent aux conditions générales. D'un côté, les substances actives dont on envisage la substitution présentent des risques suffisamment élevés pour que soit examinée la possibilité de les remplacer par d'autres solutions de lutte contre les organismes nuisibles. La substitution des substances qui présentent des risques élevés par d'autres substances moins risquées, voire même d'autres méthodes de lutte, non chimiques, paraît tout à fait intéressante pour atteindre l'objectif de réduction des risques liés aux produits phytopharmaceutiques. En offrant la possibilité de remplacer des produits par des pratiques alternatives, elle permet même de limiter les quantités de pesticides employées et, ce faisant, de réduire la dépendance à ces produits. Le principe de substitution dépasse donc la simple recherche de limitation des risques liés aux pesticides, poursuivie par l'encadrement de la mise sur le marché de ces produits. Cependant, l'examen du cadre juridique relatif aux substances dont on envisage la substitution révèle des freins à l'exploitation de ce levier pour réduire les risques et l'emploi des pesticides (Section II).

A l'opposé se trouvent deux catégories de substances actives qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement, à savoir les substances de base et les substances actives à faible risque. Compte tenu de ces faibles risques, le règlement n° 1107/2009 cherche à faciliter l'autorisation de ces substances et des produits qui les contiennent, afin de promouvoir leur utilisation. Il n'est cependant pas évident que l'encadrement de ces substances permette d'atteindre cet objectif. D'autant moins que ces deux catégories de substances s'ajoutent, au niveau français, à l'ancienne catégorie des préparations naturelles peu préoccupantes et à la catégorie des produits de biocontrôle introduite par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. L'articulation entre ces différentes catégories de substances et produits et leurs régimes juridiques respectifs n'est pas des plus aisés, ce qui complique leur autorisation<sup>990</sup> (Section I).

---

<sup>990</sup> Les développements de cette section ont fait l'objet, pour partie, d'une publication sous la référence suivante : DOUSSAN (I.) et THEVENOT (G.), « Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire », in COLLART DUTILLEUL (F.), (dir.), BREGER (T.), (coord.), *Penser une démocratie alimentaire*, Vol. 1, Inida, San Jose, 2013, p. 193-199.

## ***Section I. Les freins à l'autorisation des substances et produits peu risqués***

**227.** La création des substances de base et des substances actives à faible risque engendre, d'une part, des difficultés d'articulation entre les différentes catégories de substances prévues par le règlement n° 1107/2009 (Paragraphe I) et, d'autre part, des difficultés d'articulation entre les dispositions prévues par ce règlement, et celles fixées par d'autres réglementations déjà en vigueur (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. Un règlement en mal de précision et de cohérence**

**228.** Les critères de classement dans les nouvelles catégories de substances actives que sont les substances de base et les substances actives à faible risque manquent de clarté. Il n'est donc pas aisé de déterminer si une substance active doit être considérée comme une substance de base ou une substance active à faible risque (A), ou même une substance active sans caractéristiques particulières (C). En outre, les critères d'approbation de ces nouvelles substances restent, pour l'heure, insuffisamment adaptés à leur spécificité pour permettre véritablement d'en faciliter l'autorisation (B).

#### ***A. Une frontière floue entre substances de base et à faible risque***

**229. Des critères d'exclusion presque identiques.** Le règlement n° 1107/2009 définit les substances de base et les substances actives à faible risque par la négative. Concernant les substances de base, l'article 23, paragraphe 1, énumère les caractéristiques qu'une substance ne doit pas présenter pour être éligible à la catégorie des substances de base. Une telle substance est ainsi une substance active qui n'est pas une substance préoccupante et qui ne présente pas des effets de perturbation endocrinienne, neurotoxiques ou immunotoxiques.

Concernant les substances actives à faible risque, l'annexe II, point 5, liste les caractéristiques que ne doivent pas présenter les substances actives pour être considérées comme étant à faible risque. Ainsi, comme les substances de base, les substances actives à faible risque ne doivent pas provoquer des effets de perturbation endocrinienne, neurotoxiques ou immunotoxiques. En outre, sans que ce soit clairement affirmé dans le règlement n° 1107/2009, il peut être déduit de l'article 47, paragraphe 1, qu'une substance active à faible risque ne peut, tout comme une substance de base, être une substance préoccupante. Cet article précise en effet

qu'un produit phytopharmaceutique à faible risque est un produit phytopharmaceutique contenant exclusivement des substances actives à faible risque et ne contenant pas de substance préoccupante.

Substances de base et substances actives à faible risque présentent donc des critères d'exclusion similaires, qui ne permettent pas, à ce stade, de distinguer ces deux catégories de substances.

**230. Des critères d'exclusion supplémentaires, non éclairants.** L'annexe II, point 5, du règlement n° 1107/2009 liste cependant d'autres caractéristiques d'exclusion que l'on ne retrouve pas explicitement à l'article 23, relatif aux substances de base. Ainsi, pour être considérée comme à faible risque, une substance active ne doit pas être classée comme cancérogène, mutagène, toxique pour la reproduction, très toxique ou toxique, explosive, corrosive, persistante, elle ne doit pas appartenir aux produits chimiques sensibilisants et son facteur de bioconcentration ne doit pas être supérieur à 100. Ces indications ont toutefois pour objet principal de caractériser les substances actives à faible risque par rapport à la catégorie générale des substances actives, et non par rapport aux substances de base. En effet, comme il vient d'être vu, une substance de base ne peut être une substance préoccupante. Or, en application de l'article 3, point 4), du règlement n° 1107/2009, sont considérées comme des substances préoccupantes les substances classées comme dangereuses au sens du règlement n° 1272/2008, soit notamment les substances cancérogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction, toxiques, explosives et corrosives<sup>991</sup>.

**231. Les substances de base, des substances non mises sur le marché en tant que pesticides.** Les points c) et d) du paragraphe 1 de l'article 23 du règlement n° 1107/2009 apportent toutefois une précision intéressante. Ils indiquent en effet qu'une substance de base n'a pas pour destination principale d'être utilisée à des fins phytosanitaires, qu'elle n'est, au demeurant, pas mise sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique et ce, même si elle peut s'avérer utile à la protection phytosanitaire. Pour exemple, une denrée alimentaire, telle que définie à l'article 2 du règlement n° 178/2002, est considérée comme une substance de base, dès lors qu'elle remplit les critères d'éligibilité susvisés à la catégorie des substances

---

<sup>991</sup> Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006, *JOUE* L 353 du 31 décembre 2008, Article 3 qui renvoie à l'annexe I, parties 2 à 5.

de base<sup>992</sup>. Il est ajouté que les évaluations des risques montrant l'absence d'effet nocif pour la santé humaine ou animale et l'absence d'effet inacceptable pour l'environnement, conduites le cas échéant en vertu d'autres réglementations, suffisent à faire approuver une substance en tant que substance de base. Il n'est donc pas nécessaire de conduire une évaluation des risques supplémentaire, conforme aux prescriptions de l'article 4 du règlement n° 1107/2009 pour la catégorie générale des substances actives<sup>993</sup>. Il en ressort que les substances de base sont des substances qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement, « *qui ne sont pas principalement utilisées comme produits phytopharmaceutiques* », mais qui, dans la mesure où elles « *peuvent être utiles sur le plan phytosanitaire* », sont approuvées pour cet usage selon des « *dispositions spécifiques* »<sup>994</sup>. Les substances actives à faible risque sont, quant à elles, des substances actives phytopharmaceutiques dont l'Union européenne cherche à « *favoriser l'utilisation* », compte tenu du « *risque nettement moindre* » qu'elles présentent pour l'homme, l'animal et l'environnement, par rapport aux autres substances actives<sup>995</sup>.

**232. Absence d'AMM pour les produits contenant des substances de base.** De plus, les substances de base étant destinées à être utilisées pour la protection phytosanitaire « *soit directement, soit dans un produit constitué par la substance et un simple diluant* », aucune autorisation de mise sur le marché n'est requise pour l'utilisation de ces produits<sup>996</sup>. Il en découle les possibilités d'utilisation suivantes : soit, une ou plusieurs substances de base sont utilisées telles quelles, soit une ou plusieurs substances de base sont utilisées après dilution. Pour toutes ces utilisations, aucune autorisation préalable n'est requise, dès lors que les substances de base concernées sont dûment approuvées par la Commission.

Une telle dérogation n'est pas prévue pour les produits contenant des substances actives à faible risque. Si bien que, si un producteur demande l'approbation d'une substance peu risquée en tant que substance active à faible risque, alors qu'elle pourrait tout aussi bien être classée comme une substance de base, il supprime la possibilité d'utiliser les produits contenant cette substance en l'absence d'autorisation, cette possibilité étant réservée aux produits contenant exclusivement des substances de base. Un agriculteur désireux d'utiliser

---

<sup>992</sup> A savoir qu'elle n'est ni une substance préoccupante, ni une substance ayant des effets perturbateurs endocriniens, neurotoxiques ou immunotoxiques.

<sup>993</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 23, paragraphe 2.

<sup>994</sup> *Ibid.*, considérant n° 18.

<sup>995</sup> *Ibid.*, considérant n° 17.

<sup>996</sup> *Ibid.*, Article 23, paragraphe 1, points c) et d), et article 28, paragraphe 2, point a).

un produit contenant cette substance sera donc contraint de se le procurer auprès d'un distributeur agréé<sup>997</sup>, une fois que le produit en question aura été dûment autorisé par l'autorité compétente en tant que produit phytopharmaceutique. Le dispositif actuel des substances de base, substances actives à faible risque et produits en contenant comporte donc des effets pervers puisqu'il est possible de « bloquer » la voie facilitatrice des substances de base en faisant approuver une substance comme substance active à faible risque, alors qu'elle pourrait être considérée comme une substance de base. Une clarification de la distinction entre ces deux catégories de substances, par exemple sous la forme d'une liste positive des substances classées ou classables comme substances de base et/ou comme substances actives à faible risque serait donc la bienvenue. A défaut, le règlement n° 1107/2009 risquerait de manquer son objectif qui consiste à encourager le recours aux substances et produits phytopharmaceutiques peu risqués. En plus du manque de clarté des définitions, l'analyse du règlement révèle des critères d'approbation de ces substances encore mal adaptés.

## ***B. Des conditions d'approbation à parfaire***

**233. Des conditions d'approbation simplifiées pour les substances de base.** L'article 23 du règlement n° 1107/2009 prévoit des dispositions spécifiques pour les substances de base qui permettent d'encourager leur approbation. Ainsi, la demande d'approbation d'une substance de base peut être présentée par un Etat membre ou « *toute partie intéressée* »<sup>998</sup>, et non exclusivement par le producteur de la substance, comme il est prévu pour le cas général. De fait, les demandes d'approbation ne reposent plus sur la rentabilité économique d'une substance phytopharmaceutique, et donc essentiellement son efficacité, mais sont plutôt liées à l'intérêt que présente la substance pour la protection phytosanitaire. Or, cette protection phytosanitaire est souhaitée, par la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides et le plan Ecophyto 2018, comme la moins dépendante possible des pesticides chimiques, si ce n'est affranchie de cette dépendance. En outre, les coûts liés à la procédure d'approbation pourront être supportés par un Etat membre et donc indirectement la collectivité, comme le prônaient déjà certains auteurs lorsque la directive 91/414/CEE s'appliquait<sup>999</sup>. Par ailleurs, les montants perçus au niveau français par l'ANSES

---

<sup>997</sup> L'agrément des professionnels exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques est étudié ci-après, paragraphe n° 341 et s.

<sup>998</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 23, paragraphe 3.

<sup>999</sup> ROMI (R.), « Du « paradoxe des conséquences » de l'interventionnisme sanitaire du législateur, illustré par la répression du « purin d'ortie » », *AJDA*, 2007, p. 177 et s.

pour l'évaluation, tant des substances de base que des substances actives à faible risque, sont inférieurs à ceux perçus pour les autres substances actives<sup>1000</sup>. De plus, la procédure d'approbation est plus courte, puisque l'EFSA ne dispose que de trois mois pour rendre son avis<sup>1001</sup>. Une fois acquise, l'approbation est réputée illimitée<sup>1002</sup>, alors qu'elle est limitée à dix ans dans le régime général. La Commission peut toutefois réexaminer l'approbation d'une substance de base à tout moment et modifier, voire retirer, cette approbation si les critères définis au paragraphe 1 de l'article 23 ne sont plus remplis<sup>1003</sup>.

Tous ces aménagements sont particulièrement utiles, dans la mesure où les personnes éventuellement intéressées par l'approbation d'une substance de base, mais qui n'appartiennent pas à une grande société phytopharmaceutique, n'ont pas toujours les ressources financières, matérielles et humaines suffisantes pour constituer un dossier de demande d'approbation. En outre, ces personnes intéressées ne peuvent pas compter sur les bénéfices liés à la vente de la substance de base et des produits la contenant une fois cette substance approuvée. Les produits contenant exclusivement des substances de base ne peuvent en effet revendiquer, lors de leur commercialisation, une efficacité phytopharmaceutique, l'objectif étant que toute personne puisse obtenir et utiliser facilement ces produits.

#### **234. Des données d'évaluation peu précises pour les substances de base.**

Concernant l'évaluation des substances de base, les résultats des évaluations déjà réalisées conformément à d'autres législations de l'Union européenne doivent être joints à la demande, ainsi que « *d'autres informations pertinentes relatives à ses effets éventuels sur la santé humaine ou animale ou sur l'environnement* »<sup>1004</sup>. Au sujet, plus particulièrement, de l'évaluation de l'efficacité, l'article 23 n'apporte pas plus de précisions. Cependant, il peut être déduit du paragraphe 1, point c) que, dans la mesure où une substance de base, bien qu'utile à la protection phytosanitaire, n'est pas principalement destinée à cette utilisation, le degré d'efficacité qui sera exigé ne sera pas aussi élevé que pour les autres substances actives.

---

<sup>1000</sup> Dans les cas où la France est nommée Etat membre rapporteur pour l'évaluation d'une substance. Cf. arrêté du 16 avril 2012 fixant le barème de la taxe fiscale affectée perçue par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants et à l'homologation des matières fertilisantes et supports de culture, *JORF* du 2 mai 2012 : pour les demandes initiales d'approbation des substances peu risquées, l'ANSES perçoit 40 000 €, contre 200 000 € pour le cas général des substances actives.

<sup>1001</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 23, paragraphe 4. Dans le cas général, l'EFSA dispose en tout de 225 jours pour rendre son avis : article 12 du règlement (CE) n° 1107/2009.

<sup>1002</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 23, paragraphe 1.

<sup>1003</sup> *Ibid.*, Article 23, paragraphe 6.

<sup>1004</sup> *Ibid.*, Article 23, paragraphe 3, point b).

Pour les substances de base, le règlement n° 1107/2009 raisonne donc en termes d'utilité plutôt que d'efficacité phytopharmaceutique.

Qu'il s'agisse des données à fournir pour l'évaluation des risques des substances de base, ou des données à fournir pour l'évaluation de leur efficacité, le règlement n° 1107/2009 est peu explicite, comparativement aux données prévues pour le cas général des substances actives<sup>1005</sup>. La Commission européenne a donc élaboré un document de travail précisant la procédure d'approbation des substances de base, en particulier les critères d'évaluation de ces substances<sup>1006</sup>, mais ce document n'a toujours pas été adopté en raison de divergences entre Etats membres. Sur la base de ce document de travail, l'Institut technique de l'agriculture biologique a établi, au niveau français, un guide pédagogique à destination des personnes souhaitant constituer un dossier de demande d'approbation d'une substance de base<sup>1007</sup>. Cet institut a en outre déposé un dossier pilote de demande d'approbation pour l'extrait de prêle, *Equisetum arvense* L., sur la base duquel d'autres dossiers de demande d'approbation de substances de base sont élaborés par cet Institut. L'EFSA a rendu un avis négatif sur cette demande en 2013<sup>1008</sup>. L'autorité européenne précise en particulier que l'extrait de prêle n'est pas éligible à la catégorie des substances de base, dans la mesure où la substance active *Equisetum arvense* L. n'est pas utilisée telle quelle sur les cultures, ni après une simple dilution<sup>1009</sup>. Il est en effet nécessaire de faire bouillir la plante pendant quarante cinq minutes, puis de récolter l'extrait qui est ensuite refroidi et dilué dans l'eau<sup>1010</sup>. De plus, les données fournies par le requérant pour évaluer, tant l'efficacité que la toxicité de l'extrait de prêle, s'avèrent insuffisantes pour l'EFSA<sup>1011</sup>. En dépit de cet avis négatif, la substance active *Equisetum arvense* L. a été approuvée par la Commission en tant que substance de base. La Commission estime en effet que la substance active *Equisetum arvense* L. répond à la définition d'une denrée alimentaire, telle que donnée par l'article 2 du règlement

---

<sup>1005</sup> Pour rappel, ces données sont fixées, pour le cas général des substances actives, par l'annexe II du règlement n° 1107/2009, complété par le règlement n° 544/2011, désormais remplacé par le règlement n° 283/2011.

<sup>1006</sup> Commission européenne, *Draft Guidance on the procedure for application of basic substances to be approved in compliance with Article 23 of Regulation 1107/2009*, SANCO/10363/2012 rev.8, 25 juin 2013, 26p., Document disponible à l'adresse : <http://www.itab.asso.fr/itab/pnp.php>, page consultée le 19 décembre 2013.

<sup>1007</sup> Institut technique de l'agriculture biologique, *Constituer un dossier d'approbation d'une substance de base conformément au règlement (CE) n° 1107/2009*, Guide pédagogique, Octobre 2012, 31p.

<sup>1008</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Outcome of the consultation with Member states and EFSA on the basic substance application for Equisetum arvense L. and the conclusions drawn by EFSA on the specific points raised*, EFSA supporting publication 2013 : EN-427, 8 mai 2013, 33p.

<sup>1009</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1010</sup> *Ibid.*

<sup>1011</sup> *Ibid.*

n° 178/2002<sup>1012</sup>. Dans la mesure où cette substance « *est utile en tant que produit phytopharmaceutique* », une fois « *mélangée à de l'eau* », même si elle « *n'est pas majoritairement utilisée pour la protection des plantes* », la Commission en déduit qu'elle « *doit être considérée comme une substance de base* »<sup>1013</sup>. La substance *Equisetum arvense* L. est ainsi la première substance active phytopharmaceutique à être approuvée en tant que substance de base. D'autres ont depuis été approuvées<sup>1014</sup>.

### **235. Une adaptation nécessaire pour les substances actives à faible risque.**

Concernant les substances actives à faible risque, le règlement n° 1107/2009 détaille encore moins leurs conditions d'approbation. Mise à part la période d'approbation, allongée à quinze ans<sup>1015</sup> au lieu de dix pour le cas général des substances actives, les substances actives à faible risque doivent suivre la procédure et les critères d'évaluation et d'approbation prévus au titre du régime général<sup>1016</sup>. Le paragraphe 3 de l'article 22 prévoit toutefois la possibilité de fixer de « *nouveaux critères pour l'approbation d'une substance active en tant que substance active à faible risque* », mais cette possibilité n'a pour l'instant pas été exploitée. Dans l'attente, ce sont donc les critères en vigueur pour le régime général qui s'appliquent. Pourtant, ces critères, initialement prévus pour des substances chimiques potentiellement risquées, ne sont pas forcément appropriés pour des substances qui présentent, comme l'indique le considérant n° 17, un « *risque nettement moindre* ». C'est d'ailleurs ce que souligne le rapport parlementaire rendu en 2011 sur le biocontrôle<sup>1017</sup>.

Comme il a déjà été signalé<sup>1018</sup>, le produit phytopharmaceutique susceptible de contenir une

---

<sup>1012</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 462/2014 de la Commission du 5 mai 2014 portant approbation de la substance de base *Equisetum arvense* L., conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission, JOUE L 134 du 7 mai 2014, considérant n° 3.

<sup>1013</sup> *Ibid.*

<sup>1014</sup> C'est le cas par exemple du chlorhydrate de chitosane et du saccharose : règlement d'exécution (UE) n° 563/2014 de la Commission du 23 mai 2014 portant approbation de la substance de base « chlorhydrate de chitosane », conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission, JOUE L 156 du 24 mai 2014 ; règlement d'exécution (UE) n° 916/2014 de la Commission du 22 août 2014 portant approbation de la substance de base « saccharose », conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission, JOUE L 251 du 23 août 2014.

<sup>1015</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 22, paragraphe 1.

<sup>1016</sup> *Ibid.*, Article 22, paragraphe 2.

<sup>1017</sup> HERTH (A.), *Le bio-contrôle pour la protection des cultures – 15 recommandations pour soutenir les technologies vertes*, Rapport au Premier ministre de la mission parlementaire auprès de Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 11 avril 2011, p. 70.

<sup>1018</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 189 et s.



substance active à faible risque doit être « *suffisamment efficace* » pour que la substance active à faible risque puisse être approuvée<sup>1019</sup>. Or, les substances actives à faible risque, du fait même des moindres risques qu'elles présentent pour la santé et l'environnement, sont susceptibles d'être moins puissantes et, de fait, moins efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles. Pour exemple, le rapport parlementaire précité indique que les stimulateurs de défenses naturelles, encore appelés « *éliciteurs des mécanismes de défense naturels* », présentent une efficacité bien moindre lors des essais au champ comparativement aux essais de laboratoire<sup>1020</sup>. Le degré d'efficacité exigé, nécessairement élevé pour des produits chimiques qui présentent des risques importants, paraît moins adapté aux substances actives à faibles risques. Tout du moins, ce degré d'efficacité mériterait d'être ajusté aux caractéristiques de ces substances, peu risquées. C'est d'ailleurs à une telle adaptation que s'est livrée la Commission européenne en approuvant la substance active *Equisetum arvense* L. en tant que substance de base. L'avis de l'EFSA pointait en effet le manque d'essais confirmant l'efficacité de l'extrait de prêle sur les champignons des pommes et de la vigne<sup>1021</sup>, ce qui n'a pas empêché la Commission d'approuver l'extrait de prêle comme substance de base.

Il en ressort que le manque de précision et d'adaptation des critères d'évaluation et d'approbation des substances de base et substances actives à faible risque peut compromettre l'approbation de ces substances. Au demeurant, peu de substances ont pour l'instant été approuvées en tant que substance de base, tandis qu'aucune n'a été approuvée en tant que substance active à faible risque<sup>1022</sup>. Or, l'approbation de ces substances et des produits qui les contiennent a pour objectif d'offrir des produits de lutte moins risqués qui, combinés à d'autres méthodes de lutte et certaines méthodes agronomiques, permettront ensemble d'assurer une protection phytosanitaire efficace, comme le rappelle le rapport parlementaire sur le biocontrôle<sup>1023</sup>. Il est donc logique d'adapter les critères d'évaluation et d'approbation à ces substances et, en particulier, de ne pas exiger le même degré d'efficacité phytopharmaceutique que pour les autres substances actives. Ces critères sont donc

<sup>1019</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 4.

<sup>1020</sup> HERTH (A.), *op. cit.*, p. 40.

<sup>1021</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Outcome of the consultation with Member states and EFSA on the basic substance application for Equisetum arvense L. and the conclusions drawn by EFSA on the specific points raised*, EFSA supporting publication 2013 : EN-427, 8 mai 2013, p. 2.

<sup>1022</sup> Conformément aux articles 22, paragraphe 2, et 23, paragraphe 5, les substances actives à faible risque et les substances de base doivent être énumérées séparément dans le règlement d'approbation des substances actives phytopharmaceutiques, en l'occurrence le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission du 25 mai 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées, *JOUE* L 153 du 11 juin 2011.

<sup>1023</sup> HERTH (A.), *op. cit.*, p. 71.

susceptibles d'évoluer au fur et à mesure que les demandes d'approbation de substances de base et substances actives à faible risque seront présentées.

A ce manque d'adaptation des critères d'approbation s'ajoutent des incohérences avec les caractéristiques des substances actives du régime général.

### ***C. Des incohérences entre le cas général et les substances peu risquées***

#### **236. Des substances actives éligibles à la catégorie des substances de base.**

Certaines substances actives, déjà approuvées au titre du régime général, remplissent pourtant les critères d'éligibilité à la catégorie des substances de base, et pourraient donc être approuvées en tant que telles. C'est le cas de plusieurs substances qui répondent à la définition d'une denrée alimentaire, comme l'acide acétique, qui est le composé principal du vinaigre, l'extrait d'ail ou encore l'huile de colza<sup>1024</sup>.

Ces substances font partie de la quatrième phase du programme de réévaluation des substances actives déjà sur le marché lors de l'entrée en vigueur de la directive 91/414/CEE<sup>1025</sup>. Les substances regroupées dans cette phase ont pour caractéristique de présenter, pour la plupart, peu de risques pour la santé et l'environnement. Le règlement n° 2229/2004, qui précise les modalités de mise en œuvre de cette quatrième phase du programme de réévaluation, indique ainsi : « *Bon nombre des substances actives couvertes par la quatrième phase du programme de travail sont produites en petite quantité à destination de spécialistes. Certaines sont importantes dans des systèmes d'agriculture biologique ou d'autres systèmes de production à faibles consommations et on peut s'attendre à ce qu'elles présentent un faible risque en termes de protection de la santé humaine et de l'environnement* »<sup>1026</sup>. C'est pourquoi le règlement n° 1095/2007 a prévu que pour une substance active qui « *manifestement [...] n'a pas d'effets nocifs sur les humains ou la santé animale ou sur les eaux souterraines ou d'influence inacceptable sur l'environnement, [...] il ne doit pas être requis que l'EFSA formule un avis scientifique détaillé avant que la substance soit inscrite à l'annexe I* » de la directive 91/414/CEE<sup>1027</sup>. Il est à noter que, dans

---

<sup>1024</sup> Règlement (UE) n° 540/2011, *op. cit.*, tel que modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) n° 1178/2013 : substances actives respectivement approuvées sous les numéros 218, 231 et 242.

<sup>1025</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 30.

<sup>1026</sup> Règlement (CE) n° 2229/2004 de la Commission du 3 décembre 2004 établissant des modalités supplémentaires de mise en œuvre de la quatrième phase du programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE, *JOUE* L 379 du 24 décembre 2004, « considérant » n° 12.

<sup>1027</sup> Règlement (CE) n° 1095/2007 de la Commission du 20 septembre 2007 modifiant le règlement (CE) n° 1490/2002 établissant des modalités supplémentaires de mise en œuvre de la troisième phase du programme de

cette quatrième phase d'évaluation, la Commission peut décider seule, sans avis scientifique préalablement fourni par l'EFSA, de l'innocuité d'une substance active. Si ce court-circuit permet d'accélérer la durée d'examen d'une demande d'approbation, il n'en demeure pas moins contestable, eu égard au principe de séparation des étapes et opérateurs en charge de l'évaluation des risques d'une part, et de la gestion des risques d'autre part<sup>1028</sup>. Indépendamment de ces considérations, il s'avère que la Commission européenne a décidé d'inscrire à l'annexe I de la directive 91/414/CEE l'acide acétique, l'extrait d'ail et l'huile de colza, compte tenu de leur innocuité présumée<sup>1029</sup>.

Il en ressort que ces trois substances remplissent les critères d'éligibilité à la catégorie des substances de base et auraient pu être approuvées en tant que telles. L'ail et l'huile de colza ont d'ailleurs été identifiés par l'autorité compétente française parmi les « *parties de plantes comestibles utilisées en alimentation humaine susceptibles d'être assimilées à des substances de base* »<sup>1030</sup>.

**237. Des substances classées parmi les plantes médicinales libéralisées.** Au demeurant, le droit français de la santé considère l'ail comme faisant partie des plantes médicinales libéralisées. Ces plantes « *échappent à la définition du médicament* », par la même occasion au monopole des pharmaciens, et « *sont soumises aux règles applicables aux denrées alimentaires* »<sup>1031</sup>. L'ail étant une plante considérée comme alimentaire, il peut entrer dans la fabrication de compléments alimentaires, également vendus par toute personne autre que les pharmaciens<sup>1032</sup>. L'ortie, une autre plante classée parmi les plantes médicinales libéralisées<sup>1033</sup>, a d'ailleurs bien été identifiée, dans un projet de liste établi par la

---

travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE du Conseil, et le règlement (CE) n° 2229/2004 établissant des modalités supplémentaires de mise en œuvre de la quatrième phase du programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE du Conseil, JOUE L 246 du 21 septembre 2007, considérant n° 5 et article 2.

<sup>1028</sup> Sur cette question, voir les développements précédents, paragraphe n° 72 et s.

<sup>1029</sup> Directive 2008/127/CE de la Commission du 18 décembre 2008 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire plusieurs substances actives, JOUE L 344 du 20 décembre 2008, considérant n° 2.

<sup>1030</sup> Ministère de l'agriculture, *Liste de référence des éléments naturels à partir desquels sont susceptibles d'être élaborées les préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique*, Note de service DGAL/SDQP/N2011-8095 du 18 avril 2011, p. 2.

<sup>1031</sup> Code de la santé publique, Article L4211-1, note II. B. 8. « *Liste des plantes libéralisées* » : v. décret n° 2008-841 du 22 août 2008 relatif à la vente au public des plantes médicinales inscrites à la Pharmacopée et modifiant l'article D. 4211-11 du code de la santé publique, JORF du 26 août 2008.

<sup>1032</sup> Décret n° 2006-352 du 20 mars 2006 relatif aux compléments alimentaires, JORF n° 72 du 25 mars 2006, articles 2, 4 et 7 ; article D4211-12 du code de la santé publique.

<sup>1033</sup> Décret n° 2008-841, *op. cit.*

Commission européenne, comme étant éligible à la catégorie des substances de base<sup>1034</sup>. De fait, comment expliquer qu'il n'ait pas été proposé de reclasser l'ail, l'acide acétique et l'huile de colza parmi les substances de base ?

**238. Un imbroglio juridique.** Il est vrai que ces substances ont été approuvées conformément à la directive 91/414/CEE<sup>1035</sup>, donc avant l'entrée en vigueur et même l'adoption du règlement n° 1107/2009 qui crée les substances de base. Cependant, suite à l'entrée en vigueur de ce règlement, l'acide acétique<sup>1036</sup> et l'huile de colza<sup>1037</sup> ont fait l'objet d'une évaluation par l'EFSA, puis d'une approbation par la Commission comme substance active au titre du régime général, et non comme substance de base.

Une telle approbation résulte sans doute du fait que certains industriels souhaitent commercialiser de véritables spécialités phytopharmaceutiques fabriquées à partir des substances actives acide acétique ou huile de colza, et non de l'acide acétique ou de l'huile de colza purs ou simplement dilués. Pour exemple, huit produits phytopharmaceutiques composés de la substance active huile de colza sont, à l'heure actuelle, autorisés en France<sup>1038</sup>. Dans la mesure où l'article 23, paragraphe 1, point d), du règlement n° 1107/2009 empêche la mise sur le marché des substances de base en tant que produit phytopharmaceutique, l'huile de colza ne peut effectivement pas être classée parmi les substances de base. Elle ne peut être classée que parmi les substances actives ou les substances actives à faible risque.

Cependant, dans le même temps, l'article 23 du règlement n° 1107/2009, selon lequel « *une substance active qui répond aux critères des "denrées alimentaires" définis à l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 est considérée comme une substance de base* », conduit à classer

---

<sup>1034</sup> Commission européenne, *Draft list of possible candidates for basic substances*, SANCO/10069/2013, 14 January 2013, p. 5 : « *urtica* » est le nom latin de l'ortie.

<sup>1035</sup> Pour rappel, l'acide acétique, l'extrait d'ail et l'huile de colza ont été inscrits à l'annexe I de la directive 91/414/CEE par la directive 2008/127/CE de la Commission du 18 décembre 2008 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire plusieurs substances actives, *JOUE* L 344 du 20 décembre 2008.

<sup>1036</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 790/2013 de la Commission du 19 août 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « acide acétique », *JOUE* L 222 du 20 août 2013.

<sup>1037</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 1150/2013 de la Commission du 14 novembre 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « huile de colza », *JOUE* L 305 du 15 novembre 2013.

<sup>1038</sup> Cf. Base de données e-phy du ministère français chargé de l'agriculture référençant les produits phytopharmaceutiques, disponible à l'adresse : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>, page consultée le 20 décembre 2013 ; les produits phytopharmaceutiques suivants, composés de la substance active « huile de colza » sont autorisés par le ministère chargé de l'agriculture : ADDIT, HUILE VEGETALE INSECTICIDE RPJ, INSECTICIDE SPRUZIT AF, INSECTICIDE SPRUZIT EC, NATUREN ERADIBUG, NATUREN ERADIGUN, NATUREN EV et NATUREN J.

l'acide acétique et l'huile de colza parmi les substances de base. L'avis de l'EFSA relève d'ailleurs qu'en vertu du caractère propre à la consommation humaine de l'huile de colza, aucune évaluation quantitative de l'exposition des applicateurs, travailleurs agricoles et riverains n'est requise<sup>1039</sup>. Pour la même raison, la fixation de limites maximales de résidus n'est pas exigée<sup>1040</sup>. Pourtant, le statut de denrée alimentaire de la prêle a conduit, plus récemment, la Commission européenne à classer cette substance active parmi les substances de base, comme il vient d'être vu.

Il en ressort que, quelle que soit l'option de classement retenue pour l'acide acétique et l'huile de colza, elle sera toujours en contradiction avec l'une des dispositions prévues par l'article 23 du règlement n° 1107/2009. Ce règlement, qui a pour objectif de faciliter l'utilisation des substances et produits phytopharmaceutiques présentant peu de risques pour la santé et l'environnement, aboutit, en réalité, à un véritable imbroglio réglementaire. C'est tout du moins ce que démontrent les exemples de l'huile de colza et de l'acide acétique. Dès lors, la distinction entre substances de base et substances actives à faible risque qui permet d'utiliser les produits les contenant sans autorisation pour les premières, mais avec autorisation pour les secondes, crée plus de difficultés qu'elle n'en résout. Il serait donc sans doute plus approprié de conserver une catégorie unique de substances présentant peu de risques pour la santé et l'environnement et de permettre, tout à la fois, d'utiliser ces substances pures ou diluées sans autorisation supplémentaire, tout en utilisant de véritables spécialités phytopharmaceutiques après autorisation.

Aux incohérences intrinsèques au règlement n° 1107/2009 s'ajoutent des incohérences avec d'autres réglementations.

## **Paragraphe II. Une articulation complexe avec d'autres réglementations**

**239.** La catégorie juridique française des préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique, créée avant la mise en place, par le règlement n° 1107/2009, des substances de base et substances actives à faible risque, présente des incohérences avec ces dernières catégories de substances. Ces catégories de substances étant prévues par un règlement de l'Union européenne, « *obligatoire dans tous ses éléments et [...] directement*

---

<sup>1039</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance plant oils/rapeseed oil*, EFSA Journal 2013 ; 11(1) : 3058, 18 décembre 2012, p. 2.

<sup>1040</sup> *Ibid.*

*applicable dans tout Etat membre* »<sup>1041</sup>, il s'ensuit que le droit français n'est pas conforme au droit de l'Union européenne (A). La création des substances de base et substances actives à faible risque est également source de tensions avec les règles adoptées par l'Union européenne dans d'autres secteurs agricoles (B).

#### ***A. Des dispositions françaises non conformes au droit de l'Union européenne***

**240. Une AMM française pour les produits contenant des substances de base.** Comme il a déjà été expliqué, l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 empêche qu'une substance de base soit mise sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique. En outre, selon l'article 28, paragraphe 2, de ce règlement, aucune autorisation n'est requise pour l'utilisation de produits contenant exclusivement des substances de base. La réglementation française impose pourtant, à travers le dispositif juridique des « *préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique* » (PNPP), une autorisation préalable à la mise sur le marché de produits exclusivement composés de substances de base. Le dispositif juridique des préparations naturelles peu préoccupantes a été créé par l'article 36 de la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques, qui excluait ces préparations de la catégorie des produits phytopharmaceutiques régie par les articles L253-1 et suivants du CRPM<sup>1042</sup>. Le dispositif français des préparations naturelles peu préoccupantes s'adresse désormais aux produits composés exclusivement d'une ou plusieurs substances de base, ou d'une ou plusieurs substances actives à faible risque, telles que définies par le règlement n° 1107/2009<sup>1043</sup>. Il impose une « *procédure fixée par voie réglementaire* »<sup>1044</sup> pour la mise sur le marché et l'utilisation de ces préparations, procédure qui n'est, à l'heure actuelle, pas complètement précisée. Tout au plus, le code rural et de la pêche maritime fixe à quatre-vingt-dix jours le délai que doit respecter l'ANSES « *pour transmettre au ministre chargé de l'agriculture son avis sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché d'une préparation [...] contenant exclusivement une ou plusieurs substances de base au sens de*

---

<sup>1041</sup> TFUE, *op. cit.*, Article 288.

<sup>1042</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF* n° 303 du 31 décembre 2006.

<sup>1043</sup> Cf. Article D253-22 du code rural et de la pêche maritime, tel que modifié par le décret n° 2012-755 du 9 mai 2012 relatif à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, *JORF* du 10 mai 2012.

<sup>1044</sup> Article L253-1 du CRPM, tel que modifié par l'ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, *JORF* n° 163 du 16 juillet 2011, Article 1.

*l'article 23 du règlement (CE) n° 1107/2009* »<sup>1045</sup>. Le ministère chargé de l'agriculture doit ensuite rendre sa décision dans un délai d'un mois à compter de la transmission de l'avis de l'ANSES<sup>1046</sup>. En outre, le montant de la taxe perçue par l'ANSES « *pour une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique contenant exclusivement une ou plusieurs substances actives de base* » est fixé à 2 000 €, soit bien moins que pour les produits contenant d'autres substances actives, pour lesquels la taxe s'élève à 40 000 €<sup>1047</sup>.

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2011-840 qui fixe ces dispositions, l'arrêté du 8 décembre 2009 prévoyait une « *procédure simplifiée d'autorisation de mise sur le marché* » en deux temps. Les préparations naturelles peu préoccupantes devaient d'abord être autorisées par l'autorité compétente française, puis faire l'objet d'une déclaration à cette autorité au moment de chaque réalisation d'une telle préparation en vue de sa cession à titre onéreux<sup>1048</sup>. Cette procédure imposait donc une étape supplémentaire par rapport à la procédure d'autorisation applicable à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques, puisqu'aucune « déclaration » n'est requise au moment de la mise sur le marché de ces produits, une fois autorisés. Ce qui fait dire que « *pour être simplifiée, la procédure n'était toutefois pas aisée à comprendre* »<sup>1049</sup>. Il est vrai que l'encadrement des produits et activités à risque impose habituellement, soit une autorisation préalable si le produit ou l'activité présente des risques, soit, dans le cas contraire, une simple déclaration. Il en est par exemple ainsi pour les produits chimiques soumis au règlement REACH, ou pour les installations classées pour la protection de l'environnement. Imposer à la fois une autorisation et une déclaration s'avère pour le moins étonnant, *a fortiori* pour des produits considérés comme peu risqués. Par ailleurs, le droit français qui s'applique aux engrais exonère de l'obligation d'homologation les produits

---

<sup>1045</sup> Article D253-14, paragraphe II, du CRPM, tel que modifié par le décret n° 2012-755 précité.

<sup>1046</sup> Article D253-15, paragraphe I, du CRPM, tel que modifié par le décret n° 2012-755 précité.

<sup>1047</sup> Arrêté du 16 avril 2012 fixant le barème de la taxe fiscale affectée perçue par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants et à l'homologation des matières fertilisantes et supports de culture, *JORF* du 2 mai 2012, Article 2, paragraphe I, point b).

<sup>1048</sup> Décret n° 2009-792 du 23 juin 2009 relatif à la mise sur le marché de préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique, *JORF* du 25 juin 2009, Article 1 ; arrêté du 8 décembre 2009 relatif à la procédure simplifiée d'autorisation de mise sur le marché des préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique, *JORF* n° 289 du 13 décembre 2009, Articles 1 et 4.

<sup>1049</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 2012, n° 358.

organiques bruts et supports de culture d'origine naturelle<sup>1050</sup>, c'est-à-dire les produits similaires aux préparations naturelles peu préoccupantes.

**241. « Préparations » versus « produits ».** Pour le ministère chargé de l'agriculture, le fait d'imposer une autorisation préalable à la mise sur le marché des produits contenant exclusivement des substances de base, dès lors qu'ils sont « *destinés à un usage phytopharmaceutique* », n'équivaut donc pas à les mettre sur le marché « *en tant que produit phytopharmaceutique* » au sens de l'article 23, paragraphe 1, point d) du règlement n° 1107/2009. L'arrêté du 18 avril 2011 autorise ainsi la mise sur le marché des « *préparations dites purins d'orties [...] en tant que substance de base à usage phytopharmaceutique* »<sup>1051</sup>, et non comme « produit » phytopharmaceutique. L'autorité compétente opère donc une distinction entre les préparations à usage phytopharmaceutique et les produits phytopharmaceutiques. La nuance semble ténue, et même sans objet à y regarder de plus près.

En effet, l'article 2 du règlement n° 1107/2009 définit les produits phytopharmaceutiques comme des « *produits, sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur, composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants* », les usages en question étant des usages phytopharmaceutiques<sup>1052</sup>. Or, l'article 23, paragraphe 1, de ce même règlement définit les substances de base comme des « *substances actives* ». Il en est déduit que les préparations naturelles peu préoccupantes composées de substances de base répondent à la définition des produits phytopharmaceutiques donnée par le règlement n° 1107/2009. Sauf à considérer que les préparations naturelles peu préoccupantes nécessitent une transformation par l'utilisateur avant usage phytopharmaceutique, ou que ces préparations ne sont pas nécessairement

---

<sup>1050</sup> Article L255-2, 4°, du CRPM.

<sup>1051</sup> Arrêté du 18 avril 2011 autorisant la mise sur le marché du purin d'ortie en tant que préparation naturelle peu préoccupante à usage phytopharmaceutique, *JORF* du 28 avril 2011, Article 1, non souligné dans l'original.

<sup>1052</sup> Les usages listés à l'article 2 du règlement n° 1107/2009 sont relativement étendus puisqu'ils dépassent la simple action de destruction d'un organisme nuisible ou de ses fonctions. Ils comprennent ainsi les actions suivantes : « a) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux ; b) exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, telles les substances, autres que les substances nutritives, exerçant une action sur leur croissance ; c) assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions communautaires particulières concernant les agents conservateurs ; d) détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l'exception des algues, à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux ; e) freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux ».



destinées à un usage phytopharmaceutique. Cette dernière possibilité peut d'emblée être exclue puisque les préparations naturelles peu préoccupantes sont, par définition, « à usage phytopharmaceutique ». Quant à la première possibilité, l'article D253-22, paragraphe II, du code rural et de la pêche maritime précise : « *Une préparation naturelle peu préoccupante à usage phytopharmaceutique composée exclusivement d'une ou plusieurs substances de base doit : 1° Pouvoir être obtenue par un procédé accessible à tout utilisateur final ; 2° Etre composée d'une ou plusieurs substances non traitées, ou traitées uniquement par des moyens manuels, mécaniques ou gravitationnels, par dissolution dans l'eau, par flottation, par extraction par l'eau, par distillation à la vapeur ou par chauffage uniquement pour éliminer l'eau* ». Autrement dit, une préparation naturelle peu préoccupante contenant exclusivement des substances de base est destinée à être utilisée en l'état pour traiter les plantes. Il en ressort que les préparations naturelles peu préoccupantes contenant des substances de base répondent à la définition des produits phytopharmaceutiques donnée par le règlement n° 1107/2009. En exigeant une autorisation préalable à leur mise sur le marché, la réglementation française s'inscrit donc en faux par rapport à l'article 23, paragraphe 1, point d), de ce règlement. De fait, l'arrêté du 18 avril 2011 susvisé relatif au purin d'ortie ne respecte pas le droit de l'Union européenne, qui figure pourtant parmi les visas de cet arrêté. Au demeurant, la réglementation française reconnaît elle-même que les préparations naturelles peu préoccupantes sont des produits phytopharmaceutiques, puisque l'arrêté du 16 avril 2012 précité parle « *d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique contenant exclusivement une ou plusieurs substances actives de base* ».

**242. Les conséquences d'une autorisation supplémentaire.** Nonobstant l'incompatibilité du dispositif français des préparations naturelles peu préoccupantes contenant des substances de base avec le droit de l'Union européenne, il s'agit maintenant de s'interroger sur les implications qui en découlent. Cette procédure présente, certes, l'avantage d'encadrer la mise sur le marché des produits exclusivement composés de substances de base et, ce faisant, de garantir l'innocuité et l'efficacité phytopharmaceutique de ces produits. En théorie tout du moins puisque, pour reprendre l'exemple du purin d'ortie, son autorisation a été accordée en l'absence de toute évaluation des risques et de l'efficacité. Interrogée à ce sujet, l'ANSES reconnaît « *la possibilité d'effets néfastes pour l'homme, l'animal ou l'environnement ou d'effets inacceptables sur les végétaux et produits végétaux* », ainsi que l'impossibilité d' « *évaluer l'efficacité ou d'autres bénéfices éventuels* » à partir des études

existantes sur le purin d'ortie<sup>1053</sup>. Par ailleurs, la garantie de l'innocuité et de l'efficacité est théoriquement assurée par la procédure d'approbation des substances de base de l'Union européenne<sup>1054</sup>.

En outre, même si la procédure est « simplifiée », ce qui reste à démontrer quand elle sera précisée, le dispositif conserve une certaine lourdeur inhérente à toute procédure d'autorisation préalable. De fait, l'objectif premier d'encourager l'utilisation de produits contenant des substances de base pourra être compromis<sup>1055</sup>.

S'agissant d'une procédure propre à la France, adoptée en l'absence de toute ligne directrice prévue en la matière par le règlement n° 1107/2009, et pour cause, cette solution ne manquera pas de provoquer des distorsions de concurrence entre les Etats membres qui auront chacun adopté des dispositions spécifiques, voire pas de dispositions du tout. Ce dernier cas est d'ailleurs le plus probable, compte tenu des prescriptions communautaires. La procédure d'autorisation des préparations naturelles peu préoccupantes est également source de distorsions de concurrence entre les préparations exclusivement composées de substances de base commercialisées pour un usage phytopharmaceutique, donc en France après autorisation, et celles commercialisées par ailleurs, sans revendications phytopharmaceutiques, par exemple en tant que denrées alimentaires. De fait, l'utilisateur sera tenté de s'approvisionner en-dehors des circuits de commercialisation des usages phytopharmaceutiques, en l'occurrence dans la distribution agroalimentaire, les produits y étant vraisemblablement moins chers car moins encadrés.

**243. Des craintes inexpliquées.** Au vu des dispositions prévues par le règlement n° 1107/2009, la mise sur le marché des produits contenant exclusivement des substances de base ne requiert aucune autorisation. Seules les substances de base qui les composent doivent être dûment approuvées par la Commission européenne, et les produits en question ne

---

<sup>1053</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis sur un projet d'arrêté autorisant le purin d'ortie en tant que produit phytopharmaceutique et sur la liste indicative et évolutive des éléments naturels à partir desquels sont susceptibles d'être élaborées les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP)*, 25 janvier 2011, p. 2.

<sup>1054</sup> En l'occurrence, l'ortie (*Urtica sp.*) n'a pour l'instant pas été approuvée comme substance de base ou substance active pour un usage phytopharmaceutique.

<sup>1055</sup> Le considérant n° 35 du règlement (CE) n° 1107/2009 demande ainsi de « garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement [...] en tenant compte des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures et en donnant la priorité, chaque fois que cela est possible, aux solutions de remplacement naturelles et non chimiques ». La loi Grenelle I fixe pour objectif de faciliter les procédures d'autorisation de mise sur le marché des préparations naturelles peu préoccupantes : loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n° 0179 du 5 août 2009, Article 31, point c).

peuvent revendiquer aucun usage phytopharmaceutique. De fait, l'autorité compétente française, en imposant une autorisation préalable à la mise sur le marché des produits contenant des substances de base phytopharmaceutiques, essaie sans doute d'éviter le développement d'un marché non encadré de produits contenant des substances de base. Mais ces craintes sont-elles bien fondées ? Dès lors que le produit contenant une substance de base se résume à « *la substance de base et un simple diluant* »<sup>1056</sup>, pourquoi imposer une nouvelle autorisation à ce produit ? La procédure communautaire d'approbation de la substance de base permet en effet d'assurer l'innocuité et l'utilité de la substance, et suffit donc à offrir les mêmes garanties pour les produits qui les contiennent, compte tenu de la simplicité de leur mode d'obtention. L'autorité compétente française craint sans doute que la composition de ces produits contenant des substances de base fasse l'objet de fraudes. Pourtant, ces fraudes peuvent tout à fait se produire avec des produits soumis à une autorisation préalable. Pour les préparations naturelles peu préoccupantes contenant des substances de base, comme pour l'ensemble des produits phytopharmaceutiques, le contrôle des produits une fois mis sur le marché permettra donc de vérifier que ces produits sont bien conformes aux conditions d'autorisation, le cas échéant.

**244. Un amendement confus.** Selon l'actuel article L253-1 du CRPM, les préparations naturelles peu préoccupantes sont composées de substances de base ou de substances actives à faible risque. Cet article dispose ainsi : « *Les préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique relèvent d'une procédure fixée par voie réglementaire conformément aux dispositions applicables aux substances de base ou aux produits à faible risque du règlement (CE) n° 1107/2009 et aux dispositions du présent chapitre* ». Suite à un amendement au projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>1057</sup>, une préparation naturelle peu préoccupante est définie comme étant composée exclusivement soit de substances de base, « *soit de substances naturelles à usage biostimulant* »<sup>1058</sup>. Il en ressort que les préparations naturelles peu préoccupantes ne sont plus uniquement des produits phytopharmaceutiques. Cette modification pourrait sembler logique, dans la mesure où les préparations « naturelles » peu préoccupantes, du fait de leur caractère naturel, ne sont vraisemblablement pas composées de substances actives à faible risque, ces dernières pouvant être chimiques. Mais les motifs apportés par l'amendement permettent d'en

---

<sup>1056</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 23 point 1.c).

<sup>1057</sup> Assemblée nationale, Amendement n° CE623 (Rect) déposé par M. Peiro, rapporteur, le 20 juin 2014.

<sup>1058</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 50, paragraphe I, point 3° a).

douter. Selon ces motifs, l'ail est effet considéré comme faisant partie des substances naturelles à usage biostimulant<sup>1059</sup>, alors même que l'ail est approuvé par la Commission européenne comme substance active phytopharmaceutique ayant des propriétés répulsives, insecticides et nématicides<sup>1060</sup>. Au surplus, cet amendement a pour effet de modifier une nouvelle fois le statut des préparations naturelles peu préoccupantes, ce qui ne facilite pas sa compréhension. Il rapproche enfin deux types de substances qui relèvent de deux réglementations distinctes, ce qui ajoute encore à la confusion.

**245. Une complication supplémentaire avec les produits de biocontrôle.** De plus, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt introduit une nouvelle catégorie de produits peu risqués que la France entend promouvoir, à savoir les produits de biocontrôle. Ils sont définis comme « *des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Ils comprennent en particulier : 1° Les macro-organismes ; 2° Les produits phytopharmaceutiques comprenant des micro-organismes, des médiateurs chimiques comme les phéromones et les kairomones et des substances naturelles d'origine végétale, animale ou minérale* »<sup>1061</sup>. Il découle de cette définition que les produits de biocontrôle incluent les préparations naturelles peu préoccupantes composées de substances de base, mais pas celles composées de biostimulants. Or, le règlement n° 1107/2009 a déjà créé la catégorie des « *méthodes non chimiques* », définie comme « *les méthodes de substitution aux pesticides chimiques pour la protection phytosanitaire et la lutte contre les ennemis des cultures, fondées sur des techniques agronomiques telles que celles visées au point 1 de l'annexe III de la directive 2009/128/CE, ou les méthodes physiques, mécaniques ou biologiques de lutte contre les ennemis des cultures* »<sup>1062</sup>. Les « *méthodes non chimiques* » du règlement n° 1107/2009 comprennent donc les « *produits de biocontrôle* » français, ainsi que d'autres méthodes de lutte contre les organismes nuisibles et des pratiques agronomiques de prévention. En conséquence, pourquoi avoir créé une nouvelle catégorie de produits, qui ne se superpose à aucune des catégories communautaires et françaises préexistantes ? Le règlement n° 1107/2009 cherche déjà à faciliter l'autorisation des « *méthodes non chimiques* » phytopharmaceutiques, la majeure partie des substances de base en faisant partie. La directive 2009/128/CE, de son côté,

---

<sup>1059</sup> Assemblée nationale, Amendement n° CE623 (Rect) déposé par M. Peiro, rapporteur, le 20 juin 2014.

<sup>1060</sup> Directive 2008/127/CE de la Commission du 18 décembre 2008 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire plusieurs substances actives, *JOUE* L 344 du 20 décembre 2008.

<sup>1061</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 50, paragraphe I, point 5°.

<sup>1062</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 3, point 8).

encourage l'utilisation de toutes les « méthodes non chimiques », comme il sera dans la deuxième partie de cette thèse<sup>1063</sup>. En créant la nouvelle catégorie des produits de biocontrôle, la loi d'avenir complique encore un peu plus un paysage juridique déjà très touffus. Il n'est donc pas évident qu'elle parvienne à encourager le recours à ces produits, conformément aux objectifs qu'elle s'est fixée<sup>1064</sup>.

Méthodes non chimiques, produits de biocontrôle, préparations naturelles peu préoccupantes, produits phytopharmaceutiques contenant des substances de base ou des substances actives à faible risque : les catégories de substances qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement se multiplient. Cette multiplication des catégories et, de fait, des régimes juridiques, risque d'avoir l'effet inverse de celui recherché, à savoir encourager l'utilisation, et l'autorisation le cas échéant, de ces substances, produits et méthodes. C'est ainsi le cas du « verrou » supplémentaire imposé par la réglementation française préalablement à la mise sur le marché des produits contenant des substances de base, qui plus est incompatible avec le droit de l'Union européenne. A cela s'ajoutent des incohérences avec d'autres réglementations.

## ***B. Des incohérences avec d'autres dispositions sectorielles***

**246.** L'encadrement des substances de base et des substances actives à faible risque présente des incohérences avec la réglementation relative à l'agriculture biologique (I) et celle relative aux engrais (II).

### **I. Avec la réglementation relative à l'agriculture biologique**

**247. Une double approbation nécessaire.** L'agriculture biologique a notamment pour principe de restreindre le recours aux intrants extérieurs et de limiter strictement l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse à des cas exceptionnels, rigoureusement encadrés<sup>1065</sup>. Concrètement, pour pouvoir être utilisé en agriculture biologique, un produit phytopharmaceutique doit à la fois être autorisé par la réglementation phytopharmaceutique en vigueur, mais aussi par la réglementation relative à l'agriculture biologique. En conséquence, seuls les produits listés, non seulement à l'annexe du règlement n° 540/2011

---

<sup>1063</sup> Cf. paragraphe n° 281 et s.

<sup>1064</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 1, paragraphe I.

<sup>1065</sup> Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, *JOUE* L 189 du 20 juillet 2007, Article 4.

relatif aux substances actives phytopharmaceutiques, mais aussi à l'annexe II du règlement n° 889/2008 relatif à l'agriculture biologique, sont autorisés<sup>1066</sup>. Or, il est frappant de constater à quel point le nombre de produits inscrits dans cette dernière annexe est limité.

**248. Un frein à l'autorisation de pesticides pour l'AB.** De plus, les substances et produits listés à l'annexe II du règlement n° 889/2008 ne sont pas forcément autorisés au titre de la réglementation phytopharmaceutique. C'est le cas par exemple de la roténone et du quassia. Autorisés en agriculture biologique comme insecticides<sup>1067</sup>, ces substances ont été retirées de l'annexe I de la directive 91/414/CEE suite à l'abandon de leur demande d'inscription par l'unique demandeur de leur approbation<sup>1068</sup>. Concernant le quassia, une nouvelle demande d'approbation en tant que substance de base a été déposée par l'Allemagne, mais elle se trouve, pour l'heure, toujours en cours d'instruction. Au sujet de la roténone, aucune nouvelle demande d'approbation n'a depuis été présentée. Le règlement n° 354/2013<sup>1069</sup> vient cependant de régulariser la situation, en retirant de l'annexe II du règlement n° 889/2008 la roténone ainsi que les autres substances actives phytopharmaceutiques qui n'étaient pas inscrites à l'annexe du règlement n° 540/2011.

Dans l'impossibilité d'utiliser ces deux insecticides, les agriculteurs biologiques se sont tournés vers l'azadirachtine<sup>1070</sup>, une substance active insecticide contenue dans l'arbre margousier, encore appelé neem ou *Azadirachta indica* en latin. Après avoir été retirée de l'annexe I de la directive 91/414/CEE, faute de soutien de son inscription par un demandeur<sup>1071</sup>, l'azadirachtine a de nouveau été inscrite à l'annexe de cette directive comme

---

<sup>1066</sup> Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, *JOUE* L 250 du 18 septembre 2008, Article 5, paragraphe 1, qui renvoie à l'annexe II.

<sup>1067</sup> Règlement (CE) n° 889/2008, *op. cit.*, Annexe II.

<sup>1068</sup> Décision n° 2008/317/CE de la Commission du 10 avril 2008 concernant la non-inscription de la roténone, de l'extrait d'*Equisetum* et de l'hydrochlorure de quinine à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil et le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant ces substances, *JOUE* L 108 du 18 avril 2008, considérant n° 4.

<sup>1069</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 354/2014 de la Commission du 8 avril 2014 modifiant et rectifiant le règlement (CE) n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne le production biologique, l'étiquetage et les contrôles, *JOUE* L 106 du 9 avril 2014, considérant n° 6, article 1 et annexe, point 2).

<sup>1070</sup> HERTH (A.), *op. cit.*, p. 51.

<sup>1071</sup> Décision n° 2008/941/CE de la Commission du 8 décembre 2008 concernant la non-inscription de certaines substances actives à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil et le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant ces substances, *JOUE* L 335 du 13 décembre 2008, considérant n° 3.

substance active ayant des propriétés insecticides<sup>1072</sup>. L'azadirachtine est, par ailleurs, approuvée pour un tel usage au titre de l'agriculture biologique<sup>1073</sup>. En dépit de cette situation réglementaire favorable, aucune spécialité phytopharmaceutique à base de neem n'a, pendant longtemps, été autorisée en France<sup>1074</sup>. La raison en est sans doute que le neem contient en réalité de très nombreuses substances actives en plus de l'azadirachtine<sup>1075</sup>. Ces substances nécessitent donc chacune une évaluation des risques et une approbation à part entière. La directive d'approbation de l'azadirachtine prévoit d'ailleurs que le demandeur de l'approbation « *présente des informations complémentaires confirmant les relations entre l'azadirachtine A et les autres composants actifs présents dans l'extrait de graines de neem sous l'angle de la quantité, de l'activité biologique et de la persistance, afin de confirmer la pertinence de la décision d'étudier l'azadirachtine A en tant que composé actif principal, ainsi que la spécification du matériel technique, la définition du résidu et l'évaluation des risques pour les eaux souterraines* »<sup>1076</sup>. Pourtant, des spécialités phytopharmaceutiques à base d'huile de neem sont autorisées dans d'autres Etats membres, ce qui entraîne des distorsions de concurrence, que dénonce l'association nationale pommes poires<sup>1077</sup>. Cette association critique en outre l'attitude ambiguë de l'autorité compétente française, qui laisse les agriculteurs utiliser des produits à base d'huile de neem, sans envisager la possibilité d'une autorisation de ces produits<sup>1078</sup>. Une autorisation provisoire a donc finalement été accordée par le ministère chargé de l'agriculture pour la préparation Neemazal-T/S, jusqu'au 2 octobre 2014<sup>1079</sup>.

La décision n° 2007/442 a également conduit à la non-inscription à l'annexe I de la directive 91/414/CEE de nombreuses substances actives, par manque de producteur et/ou d'Etat

---

<sup>1072</sup> Directive d'exécution n° 2011/44/UE de la Commission du 13 avril 2011 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active azadirachtine et modifiant la décision 2008/941/CE de la Commission, *JOUE* L 100 du 14 avril 2011, p. 43.

<sup>1073</sup> Règlement n° 889/2008, *op. cit.*, annexe II.

<sup>1074</sup> La liste des produits phytopharmaceutiques détenteurs d'une AMM française est consultable sur le site de l'ANSES, <http://www.anses.fr/fr/content/registre-des-d%C3%A9cisions-du-minist%C3%A8re-en-charge-de-lagriculture-relatives-aux-produits>, et sur le site e-phy : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>.

<sup>1075</sup> Cf. HERTH (A.), *op. cit.*, p. 132 : tableau listant les substances actives issues du neem et leurs effets.

<sup>1076</sup> Directive d'exécution n° 2011/44/UE de la Commission du 13 avril 2011 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active azadirachtine et modifiant la décision 2008/941/CE de la Commission, *JOUE* L 100 du 14 avril 2011, considérant n° 7.

<sup>1077</sup> SAUVAITRE (D.), *4 propositions pour donner un avenir à la production française de pommes*, Présentation de l'association nationale pommes poires à la questure de l'Assemblée nationale, 20 mai 2014.

<sup>1078</sup> *Ibid.*

<sup>1079</sup> Cf. Base de données e-phy du ministère chargé de l'agriculture : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>.

membre soutenant le dossier de demande d'approbation<sup>1080</sup>. Pour exemples, la lécithine, la gélatine et l'hydroxyde de calcium ne sont ainsi plus inscrits à l'annexe I de la directive 91/414/CEE, et n'ont donc pas été repris à l'annexe du règlement n° 540/2011. Si bien que ces substances, bien que listées à l'annexe II du règlement n° 889/2008, ne peuvent être utilisées en agriculture biologique. Le règlement n° 354/2014<sup>1081</sup> vient toutefois de régulariser la situation en ce qui concerne la gélatine, désormais retirée de l'annexe II du règlement n° 889/2008. Une nouvelle demande d'approbation ayant été déposée pour la lécithine et l'hydroxyde de calcium, elles ont été maintenues « à titre exceptionnel » à l'annexe II du règlement n° 889/2008, dans l'attente des résultats de l'évaluation<sup>1082</sup>.

Malgré les régularisations qui viennent d'être apportées par le règlement n° 354/2014, très peu de spécialités phytopharmaceutiques sont utilisables en agriculture biologique. Ce défaut peut conduire, à court terme, à ce que les agriculteurs utilisent des substances non autorisées. A plus long terme, les agriculteurs déjà convertis à l'agriculture biologique peuvent être dissuadés de continuer dans cette voie, tandis que ceux qui souhaiteraient s'y convertir pourraient être découragés par une telle entreprise. Pourtant, la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides cherche à promouvoir l'agriculture biologique, dans la mesure où il s'agit, au même titre que la lutte intégrée, d'une méthode de « *lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides* »<sup>1083</sup>. Au niveau français, cet objectif apparaît dans l'axe 2 du plan Ecophyto2018<sup>1084</sup>. D'autres incohérences, avec cette fois-ci la réglementation relative aux engrais, freinent l'autorisation de produits qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement.

## II. Avec la réglementation relative aux engrais

**249. Des substances approuvées pour un double usage.** Certaines substances présentent à la fois des propriétés phytopharmaceutiques et des propriétés nutritives. Elles sont donc approuvées aussi bien comme substances actives à usage phytopharmaceutique que comme engrais. Pour exemple, la farine de sang est aussi bien approuvée comme substance

---

<sup>1080</sup> Décision n° 2007/442/CE de la Commission du 21 juin 2007 concernant la non-inscription de certaines substances actives à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil et le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant ces substances, *JOUE* L 166 du 28 juin 2007, considérants n° 4, 5, 6 et 7.

<sup>1081</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 354/2014, *op. cit.*, considérant n° 6, Article 1 et annexe, point 2).

<sup>1082</sup> *Ibid.*, considérant n° 7, Article 1 et annexe, point 2).

<sup>1083</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 14, paragraphe 1.

<sup>1084</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Plan Ecophyto2018 de réduction des usages de pesticides 2008-2018*, 10 septembre 2008, p. 7 et s.



active phytopharmaceutique répulsive au titre de la réglementation générale<sup>1085</sup> que comme engrais autorisé en agriculture biologique<sup>1086</sup>. La farine de sang n'est pourtant pas listée parmi les produits phytopharmaceutiques autorisés en agriculture biologique, ce qui paraît aberrant puisque la même farine de sang peut entrer dans la composition d'un engrais biologique. L'engrais en question aura donc également des propriétés phytopharmaceutiques répulsives qui pourront être exploitées indirectement, et en dépit de l'absence d'autorisation au titre de l'agriculture biologique de la farine de sang comme produit phytopharmaceutique. Cet exemple illustre les incohérences qui peuvent résulter de la sectorisation du droit, dénoncée par certains auteurs<sup>1087</sup>. En l'espèce, deux cadres juridiques distincts coexistent, plutôt mal en l'occurrence, pour encadrer les engrais d'un côté, et les produits phytopharmaceutiques de l'autre.

De la même façon, l'« extrait d'algues marines » est approuvé comme substance active phytopharmaceutique ayant un effet de « *régulateur de croissance végétale* » au titre de la réglementation générale<sup>1088</sup>, tandis que les « algues et produits d'algues » sont autorisés en agriculture biologique comme engrais<sup>1089</sup>, mais pas comme produits phytopharmaceutiques<sup>1090</sup>. Les engrais à base d'algues peuvent donc être utilisés en agriculture biologique indirectement pour leurs propriétés phytopharmaceutiques. D'autant plus facilement que la réglementation relative aux engrais est moins stricte que celle relative aux produits phytopharmaceutiques. Si les engrais répondent à l'une des normes françaises prévues par l'AFNOR<sup>1091</sup> ou à l'un des référencements de l'Union européenne prévus par le règlement n° 2003/2003<sup>1092</sup>, ils ne sont pas soumis à la procédure d'évaluation des risques et de l'efficacité et d'autorisation au vu de cette évaluation, prévue par la réglementation

---

<sup>1085</sup> La farine de sang a été approuvée comme substance active phytopharmaceutique par la directive 2008/127/CE précitée, puis par le règlement d'exécution (UE) n° 369/2012 de la Commission du 27 avril 2012 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011, en ce qui concerne les conditions de l'approbation des substances actives farine de sang, carbure de calcium, carbonate de calcium, calcaire, poivre et sable quartzueux, *JOUE* L 116 du 28 avril 2012.

<sup>1086</sup> Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, *JOUE* L 250 du 18 septembre 2008, Annexe I.

<sup>1087</sup> Par exemple, pour le droit de l'environnement, par OST (F.), *op. cit.*, p. 107.

<sup>1088</sup> L'extrait d'algues marines a été inscrit à l'annexe I de la directive 91/414/CEE par la directive 2008/127/CE précitée.

<sup>1089</sup> Règlement n° 889/2008, *op. cit.*, Annexe I.

<sup>1090</sup> *Ibid.*, Annexe II.

<sup>1091</sup> Acronyme de l'Association française de normalisation ; cf. site Internet : <http://www.afnor.org/>, page consultée le 27 décembre 2013.

<sup>1092</sup> Règlement (CE) n° 2003/2003 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 relatif aux engrais, *JOUE* L 304 du 21 novembre 2003.

française<sup>1093</sup>. En l'occurrence, plusieurs engrais à base d'algue, qui répondent soit à la norme française NF U42-001<sup>1094</sup>, soit au référentiel de l'Union européenne<sup>1095</sup>, sont vendus sur le marché français.

Ces deux exemples de produits autorisés par la réglementation relative à l'agriculture biologique, comme engrais mais pas comme produits phytopharmaceutiques, ne sont pas exhaustifs. Ils illustrent cependant, une fois de plus, les incohérences réglementaires entre les différentes réglementations concernées, à savoir la réglementation relative à l'agriculture biologique, la réglementation sur les engrais et celle relative aux produits phytopharmaceutiques.

**250. Une articulation difficile avec les biostimulants.** A cela s'ajoute une troisième catégorie de produits, intermédiaire entre les produits phytopharmaceutiques et les engrais, désignée sous le terme de « biostimulants ». Les biostimulants ont ainsi pour fonction, selon la définition validée par la Commission européenne, « *de stimuler les processus naturels pour améliorer : - l'assimilation des nutriments, - l'efficacité de la nutrition, - la résistance aux stress abiotiques, - la qualité de la récolte* »<sup>1096</sup>. Si les biostimulants « *n'ont [...] pas vocation à avoir un effet phytosanitaire* »<sup>1097</sup>, il n'en reste pas moins que la frontière sera difficile à délimiter entre un biostimulant permettant d'améliorer la résistance aux stress abiotiques d'une part, et un produit phytopharmaceutique stimulateur des défenses naturelles d'autre part. La définition des produits phytopharmaceutiques donnée par l'article 2 du règlement n° 1107/2009 est en effet assez large puisqu'elle inclut, outre les produits qui luttent contre les organismes nuisibles et mauvaises herbes, ceux qui peuvent « *exercer une action sur les processus vitaux des végétaux* » ou « *assurer la conservation des produits végétaux* ». Or, la réglementation relative aux biostimulants, actuellement discutée dans le cadre de l'harmonisation des règles nationales relatives aux engrais, sera simplifiée par rapport à l'encadrement des produits phytopharmaceutiques<sup>1098</sup>. Si cette simplification est justifiée, il n'en demeure pas moins que les agriculteurs pourront utiliser des biostimulants pour leurs propriétés phytopharmaceutiques, en contournant la réglementation sur les produits

---

<sup>1093</sup> Articles L255-1 et L255-2 du CRPM ; pour plus de précisions, cf. HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, p. 141-152.

<sup>1094</sup> Par exemple BIOVEG 7-0-3, produit par la société ANGIBAUD.

<sup>1095</sup> Par exemple DIONYFER, produit par la société GOEMAR : cf. <http://www.goemar.com/cgi-bin/client/modele.pl#>, page consultée le 27 décembre 2013.

<sup>1096</sup> BULOT (S.), « Biostimulants : un marché neuf qui s'organise », *Semences et Progrès*, n° 159, Mars 2013, p. 163.

<sup>1097</sup> *Ibid.*

<sup>1098</sup> *Ibid.*, p. 164.

phytopharmaceutiques, plus stricte, comme ils peuvent déjà le faire avec les engrais. Au demeurant, la France prévoit d'adopter, dans l'attente de la réglementation de l'Union européenne, une procédure d'autorisation des substances naturelles à usage biostimulant, considérées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt comme pouvant faire partie des préparations naturelles peu préoccupantes<sup>1099</sup>.

Cumulées avec le manque de clarté de la réglementation qui s'applique aux substances actives phytopharmaceutiques de base et à faible risque, ainsi qu'aux préparations naturelles peu préoccupantes et aux produits de biocontrôle au niveau français, il en ressort que la réglementation a, en l'état, toutes les peines à atteindre son objectif qui est d'encourager le recours à des substances et produits phytopharmaceutiques qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement. L'encadrement de la troisième catégorie de substances actives dérogatoires, à savoir les substances dont on envisage la substitution, souffre également de défauts qui compromettent sa bonne application.

## ***Section II. Une substitution difficilement exploitable***

**251.** L'entrée du principe de substitution dans l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques constitue, sans conteste, une avancée en matière de protection de la santé et de l'environnement. Cependant, tant les imprécisions de son contenu (Paragraphe I) que les modalités de sa mise en œuvre laissent craindre une application *a minima*. Cette application est aussi limitée par le principe de libre circulation des marchandises sur le marché intérieur, matérialisé dans la réglementation phytopharmaceutique par le principe de reconnaissance mutuelle. Pourtant, le principe de substitution du droit phytopharmaceutique est obligatoire et permet de remplacer un produit par une pratique alternative, ce qui est particulièrement novateur (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. Un principe officialisé mais encore imprécis**

**252.** Officiellement introduit dans la réglementation phytopharmaceutique par le règlement n° 1107/2009, le principe de substitution est en réalité discuté depuis plusieurs années (A). La définition finalement adoptée par le règlement n° 1107/2009, fruit d'un compromis entre les différentes parties prenantes, manque cependant de clarté (B).

---

<sup>1099</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 50, paragraphe I, point 3°.

## *A. Un principe ancien récemment formalisé*

**253. Un principe en germe avant le règlement n° 1107/2009.** L'idée de recourir à la substitution des produits les plus dangereux par des produits moins dangereux, afin de réduire les risques pour la santé et l'environnement, est relativement ancienne. Dans sa communication sur le principe de précaution de 2000, la Commission européenne recommande ainsi de recourir à la substitution par des produits ou procédés présentant un risque moins important, s'il y a lieu<sup>1100</sup>. Pour la Commission, la substitution constitue en effet une mesure de précaution moins restrictive qu'une interdiction totale du produit ou du procédé en question<sup>1101</sup>. En effet, si à l'issue d'une substitution le produit ou procédé à risque n'est pas autorisé, il n'est pour autant pas complètement interdit. La substitution intervient le plus souvent dans des conditions très précises, qui correspondent par exemple à un usage bien particulier pour les produits phytopharmaceutiques.

Concernant ces produits, le recours à la substitution est déjà évoqué plus de dix ans avant l'adoption du règlement n° 1107/2009, lors du réexamen, en 1998, du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable<sup>1102</sup>. En toute logique, le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, adopté par la suite, reprend ce principe tout en le précisant. Il est ainsi question de remplacer les substances actives les plus dangereuses par des substances plus sûres, y compris des substances non chimiques, afin de réduire les niveaux de substances actives nocives<sup>1103</sup>. Au demeurant, la directive 91/414/CEE conduit déjà, à travers le processus de réévaluation des substances actives mises sur le marché avant l'entrée en vigueur de la directive, à retirer du marché les substances les plus dangereuses<sup>1104</sup>. En théorie tout du moins puisque, comme il a déjà été dit<sup>1105</sup>, la non-inscription d'une substance active à l'annexe I de la directive 91/414CEE résulte bien souvent davantage du choix des industriels de ne pas présenter de demande d'approbation pour ces substances en raison de leur manque de rentabilité économique plutôt que des risques qu'ils présentent pour la santé ou

---

<sup>1100</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, COM(2000) 1 final, 2 février 2000, p. 18.

<sup>1101</sup> *Ibid.*

<sup>1102</sup> Décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable « Vers un développement soutenable », *JOCE* L 275 du 10 octobre 1998, Article 2, paragraphe 1, point d).

<sup>1103</sup> Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, *JOCE* L 242 du 10 septembre 2002, Article 7, paragraphe 2, point c).

<sup>1104</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 368.

<sup>1105</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 186.

l'environnement. Il sera tout de même décidé de ne pas autoriser des substances actives et des produits phytopharmaceutiques compte tenu de leur nocivité. Au niveau français, la décision prise le 10 mars 2008 par l'autorité compétente française de ne pas autoriser les produits phytopharmaceutiques Gemm et Torque S témoigne de la prise en compte par l'autorité compétente, non seulement des risques pour la santé, mais aussi des solutions de remplacement existantes. Le Conseil d'Etat lui donne d'ailleurs raison et considère « *qu'au vu, d'une part, des propriétés toxicologiques des préparations telles qu'elles ressortent de données de surveillance et de toxicovigilance apportées par la Mutualité sociale agricole et, d'autre part, des solutions alternatives suffisamment efficaces disponibles, le bénéfice des préparations n'était plus suffisant, compte-tenu des mesures de gestion du risque à mettre en œuvre pour protéger les opérateurs* »<sup>1106</sup>. En fait de substitution, l'autorité compétente se livre alors plutôt à la mise en balance des risques et des bénéfices déjà évoquée pour décider d'autoriser ou non un produit.

**254. Un principe explicitement introduit dans le règlement n° 1107/2009.** Le principe de substitution se précise à l'occasion de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides. La Commission indique alors que l'évaluation comparative et la substitution peuvent avoir lieu à différentes étapes, à savoir l'approbation d'une substance active d'une part, l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique d'autre part, et enfin l'utilisation par l'agriculteur d'un pesticide<sup>1107</sup>. Elle propose donc d'intégrer le principe de substitution à ces trois stades<sup>1108</sup>. Cependant, les industriels phytopharmaceutiques, les organisations agricoles et certains Etats membres préfèrent limiter son application au stade de l'utilisation sur le terrain<sup>1109</sup>. La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen estime, quant à elle, « *indispensable* » d'introduire le principe de substitution dès le stade de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques<sup>1110</sup>. Elle considère en effet que le contrôle du respect de la mise en

---

<sup>1106</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 316013 présentée par la société BASF AGRO, 24 juillet 2009.

<sup>1107</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 13.

<sup>1108</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, COM(2006) 372 final, 12 juillet 2006, p. 9 et 11.

<sup>1109</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques présentée par la Commission*, COM(2006) 388 final, 12 juillet 2006, p. 8.

<sup>1110</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 135.

œuvre, par les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, des mesures de réduction des risques liés à ces produits n'est pas suffisant<sup>1111</sup>. Il est vrai que, crise économique oblige, les moyens budgétaires et humains dévolus aux contrôles officiels vont décroissant depuis plusieurs années déjà. En France, un récent rapport de la Cour des comptes dénonce ainsi l'insuffisance des contrôles effectués par le ministère chargé de l'agriculture en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation<sup>1112</sup>. S'agissant plus particulièrement des contrôles effectués sur les produits végétaux destinés à l'alimentation, le rapport pointe un très faible taux de prélèvements, limité à 0,2 % en 2012<sup>1113</sup>.

*In fine*, c'est donc au stade de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques que le principe de substitution sera intégré dans le règlement n° 1107/2009. Si cette introduction constitue une avancée notable comparativement à la directive 91/414/CEE, elle n'en demeure pas moins en recul par rapport à la proposition initiale de la Commission. Son contenu s'avère en outre décevant.

## ***B. Une définition aux contours flous***

**255.** C'est l'article 50 du règlement n° 1107/2009 qui introduit le principe de substitution. Selon cet article, les Etats membres ne peuvent autoriser un produit phytopharmaceutique, ou doivent limiter pour une culture donnée l'utilisation d'un tel produit, si ce produit contient une substance dont on envisage la substitution. Est considérée comme telle, selon l'article 24 du règlement n° 1107/2009, une substance active qui satisfait les critères d'approbation prévus par le régime général, ainsi qu'au moins un des critères listés au point 4 de l'annexe II. Pour simplifier, il s'agit de substances qui présentent un certain degré de dangerosité, mais pas suffisamment pour qu'on interdise d'emblée leur approbation. Est par exemple considérée comme une substance dont on envisage la substitution, une substance qui satisfait deux des trois critères pour être considérée comme « *persistant, bioaccumulable et toxique* » (PBT)<sup>1114</sup>. Par comparaison, une substance qui présente les trois critères, c'est-à-dire qui est tout à la fois persistante, bioaccumulable et toxique, ne peut tout simplement pas être approuvée<sup>1115</sup>.

Les substances dont on envisage la substitution doivent être énumérées séparément dans le

---

<sup>1111</sup> *Ibid.*

<sup>1112</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Février 2014, Tome I, 480p.

<sup>1113</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>1114</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 4, deuxième tiret.

<sup>1115</sup> *Ibid.*, Annexe II, point 3.7.2.

règlement listant les substances actives approuvées<sup>1116</sup>. Selon l'article 80, paragraphe 7, du règlement n° 1107/2009, une liste des substances actives inscrites à l'annexe I de la directive 91/414/CEE et considérées comme candidates à la substitution doit être établie par la Commission le 14 décembre 2013 au plus tard. Or, pour l'heure, une telle liste n'a toujours pas été publiée<sup>1117</sup>. Il est vrai que ces substances dont on envisage la substitution ne sont pas toujours faciles à différencier, non seulement des substances qui ne peuvent tout simplement pas être approuvées (I), mais aussi des substances considérées comme préoccupantes (II).

## **I. Une distinction difficile vis-à-vis des substances ne pouvant être approuvées**

**256. Le manque de clarté du règlement n° 1107/2009.** La distinction entre d'une part, les substances qui ne peuvent pas être approuvées, et d'autre part, les substances dont on envisage la substitution, n'est pas toujours évidente, loin s'en faut. Selon le point 4 de l'annexe II, est ainsi classée parmi les substances dont on envisage la substitution, une substance considérée comme ayant des effets perturbateurs endocriniens, sans pour autant satisfaire les critères fixés par le point 3.6.5. de l'annexe II. Ces derniers critères empêchent en effet l'approbation d'une telle substance. Or, comme il a été vu précédemment<sup>1118</sup>, la Commission européenne n'est pour l'instant parvenue, ni à définir un effet perturbateur endocrinien, ni à déterminer les critères scientifiques permettant de considérer une substance comme ayant des effets perturbateurs endocriniens. Déjà en difficulté avec l'établissement d'une liste de substances ayant des effets perturbateurs endocriniens, il est compréhensible que la Commission tarde à publier la liste des substances dont on envisage la substitution. Comment savoir en effet si une substance ayant des effets perturbateurs endocriniens, ou suspectée en avoir, doit être considérée comme ne pouvant être approuvée pour un usage phytopharmaceutique, ou si elle doit être classée parmi les substances dont on envisage la substitution ? La frontière entre ces deux catégories de substances est des plus floues. Flou que les fabricants de produits phytopharmaceutiques exploitent très vraisemblablement compte tenu des enjeux économiques à la clé<sup>1119</sup>.

L'ambiguïté ne se porte d'ailleurs pas uniquement sur le critère relatif aux effets perturbateurs

---

<sup>1116</sup> *Ibid.*, Article 24, paragraphe 2.

<sup>1117</sup> Cf. Règlement d'exécution (UE) n° 540/2011, *op. cit.*, Annexe, tel que modifié pour la dernière fois par le règlement d'exécution (UE) n° 678/2014 de la Commission du 19 juin 2014, *JOUE* L 180 du 20 juin 2014.

<sup>1118</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 44.

<sup>1119</sup> Cette exploitation est en particulier dénoncée par un rapport parlementaire déjà cité : ROUMEGAS (J.-L.), *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la stratégie européenne en matière de perturbateurs endocriniens*, Assemblée nationale, n° 1828, 25 février 2014, p. 90 et s.

endocriniens mais concerne aussi d'autres critères. Une substance classée ou devant être classée comme carcinogène de catégorie 1A ou 1B, ou toxique pour la reproduction de catégorie 1A ou 1B, peut ainsi être considérée tout à la fois comme ne pouvant être approuvée pour un usage phytopharmaceutique ou comme une substance dont on envisage la substitution<sup>1120</sup>.

**257. La proposition française de clarification.** Dans la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, la France propose une clarification intéressante. Il serait ainsi question de classer les perturbateurs endocriniens en trois catégories selon le degré de certitude sur les effets nocifs, en suivant le modèle de classification adopté pour les substances CMR<sup>1121</sup>.

La première catégorie, « 1A », regrouperait les perturbateurs endocriniens « *avérés* », c'est-à-dire ceux pour lesquels « *les éléments scientifiques indiquent que le potentiel perturbateur endocrinien pour l'être humain ou d'autres organismes vivants est avéré* »<sup>1122</sup>. Selon la stratégie nationale, de telles substances « *ne devraient pas être mises sur le marché ni utilisées* »<sup>1123</sup>.

La deuxième catégorie, « 1B », regrouperait les perturbateurs endocriniens « *présumés* » compte tenu d'éléments scientifiques indiquant « *que le potentiel perturbateur endocrinien pour l'être humain ou d'autres organismes vivants est supposé* »<sup>1124</sup>. Pour ces perturbateurs endocriniens, la stratégie nationale propose de les exclure, c'est-à-dire de ne pas autoriser leur mise sur le marché et leur utilisation, « *sauf mesures de gestions appropriées* » décidées « *au cas par cas* »<sup>1125</sup>.

Enfin, la troisième catégorie, « 2 », concernerait les perturbateurs endocriniens « *suspectés* » en raison d'« *éléments scientifiques de suspicion sur le potentiel perturbateur endocrinien [qui] reposent sur des résultats provenant d'études, mais insuffisamment convaincants pour classer la substance dans la catégorie 1A ou 1B* »<sup>1126</sup>. C'est à cette catégorie là seulement que la stratégie nationale propose d'appliquer « *des mesures de substitution* » ou encore des

---

<sup>1120</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, point 3.6.3., point 3.6.4. et point 4, cinquième et sixième tirets.

<sup>1121</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens*, 2014, p. 18.

<sup>1122</sup> *Ibid.*

<sup>1123</sup> *Ibid.*

<sup>1124</sup> *Ibid.*

<sup>1125</sup> *Ibid.*

<sup>1126</sup> *Ibid.*



mesures « *de réduction de l'exposition de la population et de l'environnement* »<sup>1127</sup>.

La France a, de plus, proposé en mars 2013 de réévaluer de façon accélérée et prioritaire 21 substances actives phytopharmaceutiques compte tenu des risques qu'elles présentent, certaines d'entre elles étant suspectées avoir des effets de perturbation endocrinienne<sup>1128</sup>. Dans l'attente de cette réévaluation, la France souhaite que ces substances soient inscrites sur la liste des substances dont on envisage la substitution<sup>1129</sup>. Pour compliquer le tout, le règlement n° 1107/2009 crée une catégorie de substances qualifiées de « *préoccupantes* », dont on ne sait vraiment si elles doivent être considérées comme candidates à la substitution ou interdites.

## II. Une distinction difficile vis-à-vis des substances préoccupantes

**258. Des substances préoccupantes mal définies.** Le règlement définit une substance préoccupante comme « toute substance intrinsèquement capable de provoquer un effet néfaste pour l'homme, les animaux ou l'environnement et contenue ou produite dans un produit phytopharmaceutique à une concentration suffisante pour risquer de provoquer un tel effet »<sup>1130</sup>. Etant contenue dans un produit phytopharmaceutique déjà mis sur le marché, une substance préoccupante apparaît donc, à première vue, comme destinée à être remplacée par une substance moins risquée, compte tenu des effets néfastes qu'elle présente. Pourtant, ni l'article 50, ni l'annexe IV, ni les considérants qui traitent de l'évaluation comparative des produits phytopharmaceutiques contenant des substances dont on envisage la substitution<sup>1131</sup>, n'indiquent que les substances préoccupantes entrent dans leur champ d'application. En outre, le règlement ajoute que les substances préoccupantes comprennent « les substances satisfaisant aux critères fixés pour être classées dangereuses conformément au règlement (CE) n° 1272/2008 [...] et contenues dans le produit phytopharmaceutique à une concentration justifiant que le produit soit considéré comme dangereux au sens de l'article 3 de la directive 1999/45/CE »<sup>1132</sup>. La cancérogénicité, la mutagénicité et la toxicité pour la reproduction font partie des critères de dangerosité fixés par le règlement n° 1272/2008<sup>1133</sup>. Les substances

---

<sup>1127</sup> *Ibid.*

<sup>1128</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>1129</sup> *Ibid.*

<sup>1130</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 3, point 4).

<sup>1131</sup> A savoir les considérants n° 19 et 20 du règlement n° 1107/2009.

<sup>1132</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 3, point 4).

<sup>1133</sup> Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les

cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques, substances dites CMR, étant considérées comme dangereuses par le règlement n° 1272/2008, elles entrent dans la catégorie des substances « préoccupantes » telle que prévue par le règlement n° 1107/2009. Or, selon les critères énoncés à l'annexe II, de telles substances ne peuvent en fait pas être approuvées comme substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes pour un usage phytopharmaceutique<sup>1134</sup>. Un éclairage pourrait sans doute être apporté par les travaux préparatoires à l'adoption du règlement n° 1107/2009. Le rapport parlementaire sur la proposition de règlement présentée par la Commission semble plutôt considérer que les substances préoccupantes sont destinées à une évaluation comparative en vue de leur substitution<sup>1135</sup>. Mais il indique, dans le même temps, que les substances « préoccupantes à un titre quelconque ne devraient pas être approuvées »<sup>1136</sup>. A la lecture de l'avis de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement, il apparaît que la confusion entre substances préoccupantes, substances dont on envisage la substitution et substances ne pouvant être approuvées, est sans doute liée à des pressions de la part du monde agricole. En effet, la commission de l'agriculture et du développement rural souhaite « modifier le caractère de la plupart des critères butoirs qu'avance la Commission et de les prendre comme base pour classer certaines substances en tant que "substances préoccupantes" devant subir une évaluation comparative »<sup>1137</sup>. Concrètement, la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement souhaite que les critères d'approbation listés au point 3 de l'annexe II du règlement, critères « butoirs » qui empêchent par exemple l'approbation d'une substance ayant des effets CMR, soient supprimés. Pour cette commission, ces critères butoirs doivent uniquement servir à définir les substances préoccupantes dont on envisage la substitution. Il se trouve que la version finale du règlement n° 1107/2009 a conservé ces critères butoirs pour l'approbation des substances actives, sans pour autant définir des critères plus stricts pour les substances préoccupantes et les substances dont on envisage la substitution. Si bien que les critères butoirs pour l'approbation des substances actives se confondent parfois avec les critères qui définissent les substances préoccupantes et ceux qui caractérisent les substances dont on envisage la substitution. Le résultat est donc des plus confus, ce qui ne facilitera sans doute pas la mise en œuvre du principe de substitution. Les

---

directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006, *JOUE* L 353 du 31 décembre 2008, Article 3 et annexe I, 3. Partie 3 : Dangers pour la santé, respectivement points 3.6., 3.5. et 3.7.

<sup>1134</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe II, points 3.6.2., 3.6.3. et 3.6.4.

<sup>1135</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, Amendement 14 au considérant 17 p. 13, et p. 135 et 214.

<sup>1136</sup> *Ibid.*, Amendement 9 à l'article 4 p. 159.

<sup>1137</sup> *Ibid.*, p. 215.

partisans du maintien de l'autorisation de certaines substances actives et des produits les contenant pourront en effet faire valoir que ces substances et produits sont seulement « préoccupants ». Partant, ces substances et produits pourront rester autorisés et ne seront même pas tenus d'être soumis à l'évaluation comparative, cette évaluation étant réservée aux substances dont on envisage la substitution.

**259. Des listes françaises de substances préoccupantes.** Au demeurant, la France a déjà, en application du Grenelle de l'environnement, retiré du marché plusieurs substances actives phytopharmaceutiques qu'elle considérait comme préoccupantes. L'article 31, point c), de la loi n° 2009-967 fixe ainsi comme objectif de « *retirer du marché [...] les produits phytopharmaceutiques contenant les quarante substances les plus préoccupantes en fonction de leur substituabilité et de leur dangerosité pour l'homme, trente au plus tard en 2009, dix d'ici à la fin de 2010* ». Les produits phytopharmaceutiques contenant trente premières substances actives considérées comme dangereuses ou préoccupantes ont donc été retirés du marché dès 2008<sup>1138</sup>. A suivi, le 30 décembre 2010, un avis demandant la retrait du marché des spécialités contenant neuf autres substances considérées comme préoccupantes<sup>1139</sup>.

**260. Une classification en substance préoccupante intéressante vis-à-vis de la DCE.** La classification en substance préoccupante peut toutefois présenter un intérêt eu égard à la mise en œuvre de la directive n° 2000/60/CE<sup>1140</sup>, dite « directive-cadre sur l'eau » ou « DCE ». Cette directive, qui cherche notamment à réduire les pollutions des eaux, indique qu'il doit être tenu compte, pour déterminer les substances dangereuses prioritaires vis-à-vis de l'eau, « *de la sélection de substances préoccupantes effectuée dans la législation communautaire pertinente relative aux substances dangereuses* »<sup>1141</sup>. En d'autres termes, les substances considérées comme préoccupantes, notamment par le règlement n° 1107/2009, ont toutes les chances d'être classées parmi les substances dangereuses prioritaires telles que prévues par la directive-cadre sur l'eau. Or, cette directive prévoit la suppression progressive

---

<sup>1138</sup> Avis aux fabricants, distributeurs et utilisateurs de produits phytopharmaceutiques concernant le retrait des préparations contenant des substances actives considérées comme dangereuses et les délais d'écoulement octroyés pour leur distribution et leur utilisation, *JORF* n° 74 du 28 mars 2008.

<sup>1139</sup> Avis aux fabricants, distributeurs et utilisateurs de produits phytopharmaceutiques concernant le retrait des préparations contenant les substances actives considérées comme préoccupantes et les délais d'écoulement octroyés pour leur distribution et leur utilisation, *JORF* n° 302 du 30 décembre 2010.

<sup>1140</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOUE* L 327 du 22 décembre 2000.

<sup>1141</sup> *Ibid.*, Article 16, paragraphe 3.

de tous les rejets dans l'eau de substances dangereuses prioritaires<sup>1142</sup>. Cette disposition est donc susceptible d'entraîner l'interdiction d'emploi, pour un usage phytopharmaceutique, des substances considérées comme préoccupantes par le règlement n° 1107/2009.

Au-delà de la difficile distinction entre les différentes catégories de substances potentiellement nocives et de « l'angle mort » que constituent les substances préoccupantes, il convient maintenant de se pencher sur les modalités de mise en œuvre du principe de substitution.

## **Paragraphe II. Un contenu novateur, une application limitée**

**261.** L'évaluation comparative est obligatoire pour les substances dont on envisage la substitution, ce qui n'est pas le cas de toutes les substances chimiques. En outre, elle offre la possibilité de remplacer un produit contenant une substance dont on envisage la substitution par une méthode non chimique. Cette possibilité est particulièrement novatrice par rapport aux réglementations existantes (A). Son application risque toutefois d'être limitée, non seulement par les contraintes pratiques et économiques énoncées par l'article 50 et l'annexe IV du règlement n° 1107/2009 (B), mais aussi par l'application du principe de reconnaissance mutuelle (C).

### ***A. Des potentialités intéressantes***

**262. La possibilité de remplacer des produits par des pratiques alternatives.** Le principe de substitution prévu par l'article 50 et l'annexe IV du règlement n° 1107/2009 innove largement par rapport à la substitution qui pouvait être appliquée lorsque la directive 91/414/CEE était en vigueur. En effet, le refus d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique qui contient une substance dont on envisage la substitution peut se faire au profit, non seulement d'un autre produit phytopharmaceutique, mais aussi d'une « *méthode non chimique de prévention ou de lutte* ». Le principe de substitution permet donc de favoriser les pratiques alternatives aux pesticides, au détriment de ces derniers. Par ce principe, le droit des produits phytopharmaceutiques, qui encadre comme son nom l'indique les produits, s'ouvre donc aux pratiques culturales. Il s'agit là d'une avancée majeure, qui ne figurait pas dans la rédaction du texte initialement proposé par la Commission mais qui a été

---

<sup>1142</sup> *Ibid.*, Article 16, paragraphe 6.

ajoutée à la demande de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen<sup>1143</sup>. Pour cette dernière, en effet, « *le remplacement des produits phytopharmaceutiques par des solutions non chimiques doit être la priorité* »<sup>1144</sup>. Ce remplacement répond à la volonté de réduire la dépendance agricole aux pesticides chimiques, énoncée dans la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides<sup>1145</sup>.

L'application du principe de substitution doit donc permettre de remplacer un produit phytopharmaceutique par une méthode non chimique de lutte, en particulier un produit de biocontrôle tel que défini par la future loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Elle doit aussi permettre, et c'est là sans doute le point le plus intéressant, de remplacer un produit phytopharmaceutique par une méthode non chimique de prévention contre les organismes nuisibles. En pratique, la substitution peut donc aussi conduire à remplacer un produit phytopharmaceutique par la rotation des cultures, s'agissant d'une méthode agronomique permettant de prévenir l'apparition et la multiplication des organismes nuisibles. Tout du moins, il pourra être décidé de substituer à un produit phytopharmaceutique, non pas une méthode non chimique, mais plutôt une association de méthodes non chimiques permettant d'assurer la prévention et la lutte contre les mêmes organismes nuisibles que ceux visés par le pesticide remplacé.

**263. Une substitution potentiellement encouragée par l'application de la lutte intégrée.** Il se trouve que les Etats membres sont tenus, au titre de la lutte intégrée<sup>1146</sup>, de prendre « *toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques* »<sup>1147</sup>. Une « *synergie* » pourrait donc se créer entre l'obligation de mise en œuvre de la lutte intégrée et l'obligation de mise en œuvre du principe de substitution<sup>1148</sup>. Or, pour l'heure, cette synergie semble se faire attendre, si l'on en juge par l'appel lancé par des élus, scientifiques et organisations non gouvernementales en août 2013 afin de « *passer à un niveau supérieur d'alerte et de prévention pour limiter les risques sanitaires et écologiques* ».

---

<sup>1143</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, Amendement 14 au considérant n° 17 p. 13.

<sup>1144</sup> *Ibid.*, Justification de l'amendement 106 à l'article 24 et p. 135-136.

<sup>1145</sup> *Ibid.*, Justification de l'amendement 106 à l'article 24 et p. 135-136.

<sup>1146</sup> Définie précédemment, paragraphe n° 26.

<sup>1147</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 14, paragraphe 1.

<sup>1148</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 374 et 375.

des pesticides »<sup>1149</sup>. Les signataires demandent ainsi que « les familles de produits dangereux pour l'homme et les éco-systèmes, identifiées comme telles par le dispositif REACH, soient retirées du marché, et que des systèmes alternatifs de production, ainsi que des méthodes substitutives de bio-contrôle, soient prioritairement développées »<sup>1150</sup>.

**264. Une substitution obligatoire.** L'évaluation comparative et la substitution prévues par le règlement n° 1107/2009 présentent aussi l'avantage d'être obligatoires, dès lors que le produit phytopharmaceutique est constitué d'une substance dont on envisage la substitution. Comparativement, la substitution d'une substance chimique non phytopharmaceutique réglementée par le règlement n° 1907/2006, le règlement REACH, n'interviendra que si le risque pour la santé humaine ou pour l'environnement lié à la substance en question n'est pas « valablement maîtrisé »<sup>1151</sup>. Dans ce cas seulement, il sera fait appel, d'une part, aux « avantages socio-économiques » présentés par la substance, comparativement aux risques liés à la substance et, d'autre part, à l'existence éventuelle de « substances ou de technologies de remplacement appropriées »<sup>1152</sup>. En conséquence, l'existence d'une solution de remplacement n'entraîne pas d'office sa substitution à la substance plus risquée, dès lors que l'industriel est en mesure d'assurer que les risques liés à cette substance sont « valablement » maîtrisés. Au demeurant, le terme « valablement » laisse une marge d'appréciation non négligeable à l'industriel, puisqu'il ne sera pas tenu de démontrer une maîtrise complète des risques. En outre, les avantages socio-économiques et solutions de remplacement sont évalués par le demandeur de l'autorisation lui-même<sup>1153</sup> et non par les autorités compétentes, qui ne peuvent donc imposer une solution de remplacement à l'industriel<sup>1154</sup>. La consultation publique qui se déroule avant l'autorisation d'une substance chimique offre cependant l'occasion à toute personne intéressée de proposer des solutions de remplacement.

La substitution des produits biocides initialement prévue par la directive 98/8/CE n'était, elle non plus, pas obligatoire. Elle intervenait, le cas échéant, uniquement dans le cas d'un refus

---

<sup>1149</sup> BAPT (G.), *Appel de Montpellier : Passer à un niveau supérieur d'alerte et de prévention pour limiter les risques sanitaires et écologiques des pesticides*, Pétition lancée le 26 août 2013, disponible à l'adresse : <http://www.change.org/fr/p%C3%A9titions/appel-de-montpellier-passer-%C3%A0-un-niveau-sup%C3%A9rieur-d-alerte-et-de-pr%C3%A9vention-pour-limiter-les-risques-sanitaires-et-%C3%A9cologiques-des-pesticides>, page consultée le 14 novembre 2013.

<sup>1150</sup> *Ibid.*

<sup>1151</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006, *op. cit.*, Article 60, paragraphe 2.

<sup>1152</sup> *Ibid.*, Article 60, paragraphe 4.

<sup>1153</sup> *Ibid.*

<sup>1154</sup> BROSSET (E.), « Droit international et produits chimiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4050, 15 avril 2010, n° 124.

ou retrait d'autorisation d'une substance qui présente des risques préoccupants pour la santé ou l'environnement, et dans la mesure où il existait une substance biocide autorisée qui présentait « *significativement moins de risques pour la santé ou pour l'environnement* »<sup>1155</sup>. Comme dans le cadre du règlement REACH, une substance biocide qui présentait des risques préoccupants pour la santé ou l'environnement pouvait donc continuer d'être approuvée, sans entraîner pour autant la mise en œuvre du principe de substitution. Le règlement n° 528/2012<sup>1156</sup> qui a remplacé la directive 98/8/CE a sensiblement renforcé les conditions de mise en œuvre du principe de substitution. L'Agence européenne des produits chimiques est en effet désormais tenue, pour chaque demande d'approbation ou de renouvellement d'approbation d'une substance active biocide, de déterminer si la substance répond aux critères d'éligibilité à la substitution<sup>1157</sup>.

Pourtant, bien qu'obligatoire, la mise en œuvre du principe de substitution risque d'être freinée par certaines dispositions du règlement n° 1107/2009.

## ***B. Une substitution limitée par les contraintes pratiques et économiques***

**265. Une solution de remplacement significativement moins risquée.** L'article 50 et l'annexe IV du règlement n° 1107/2009 précisent les modalités de mise en œuvre du principe de substitution. Dans le cas de la demande d'autorisation d'un pesticide qui contient une substance dont on envisage la substitution, les Etats membres doivent ainsi réaliser une « *évaluation comparative mettant en balance les risques et les bénéfices* »<sup>1158</sup> entre le pesticide concerné et les solutions de remplacement. Comme il a déjà été souligné, c'est uniquement à l'occasion de la substitution que le règlement parle explicitement d'évaluation du rapport bénéfice/risque<sup>1159</sup>. Pourtant, ce rapport est systématiquement évalué par l'ANSES pour chaque demande d'autorisation d'un pesticide.

Concernant l'évaluation comparative des substances dont on envisage la substitution, la solution de remplacement doit présenter « *une différence significative en matière de risques* » pour la santé ou l'environnement, par rapport au produit contenant la substance à

---

<sup>1155</sup> Directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides, *JOCE* L 123 du 24 avril 1998, considérant n° 12 et article 10, paragraphe 5.

<sup>1156</sup> Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, *JOUE* L 167 du 27 juin 2012.

<sup>1157</sup> *Ibid.*, Article 10, paragraphe 2.

<sup>1158</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 50, paragraphe 1.

<sup>1159</sup> *Cf.* précédemment, paragraphe n° 94.

substituer<sup>1160</sup>. Pour déterminer si la différence de risques est significative, il doit notamment être tenu compte des « *propriétés* » des substances actives et pesticides concernés, des « *risques d'exposition* » de l'ensemble de la population quelle que soit la voie d'exposition, du rapport toxicité/exposition pour l'environnement, ou encore de la « *rigueur des restrictions d'utilisation* » et des équipements de protection individuelle (EPI) imposés<sup>1161</sup>.

**266. Des contraintes pratiques et économiques fortes.** De plus, la solution de remplacement ne doit pas avoir d'inconvénient pratique ou économique « *significatif* » ou « *notable* » pour l'utilisateur<sup>1162</sup>. Ce type d'inconvénient est ainsi défini comme « *une atteinte quantifiable importante aux pratiques de travail ou aux activités commerciales entraînant l'incapacité de conserver un contrôle suffisant de l'organisme cible* »<sup>1163</sup>. Il en découle que la solution de remplacement doit être suffisamment efficace et d'utilisation suffisamment pratique pour lutter contre l'organisme cible.

En outre « *l'absence d'infrastructures techniques permettant d'utiliser la solution de remplacement* » ou le « *caractère économiquement irréaliste de telles infrastructures* » sont de nature à compromettre le recours à une solution de remplacement<sup>1164</sup>. Il doit également être tenu compte, lors de cette évaluation comparative, de l'apparition de résistances chez l'organisme cible, et des utilisations mineures autorisées<sup>1165</sup>. La réduction du nombre de substances mises en marché et utilisées peut en effet faciliter l'apparition de résistances, de la part des organismes cibles, aux molécules restantes. En outre, cette réduction peut concerner des utilisations mineures, c'est-à-dire des produits phytopharmaceutiques employés, soit sur des végétaux faiblement cultivés, soit sur des végétaux largement cultivés mais pour lesquels il existe « *un besoin exceptionnel en matière de protection des végétaux* »<sup>1166</sup>. Pour finir, un produit phytopharmaceutique contenant une substance dont on envisage la substitution peut être autorisé, par dérogation, « *dans les cas où il est nécessaire d'acquérir une expérience préalable grâce à l'utilisation de ce produit dans la pratique* »<sup>1167</sup>.

Tous les inconvénients pratiques et économiques qui viennent d'être passés en revue constituent des freins importants à la substitution des substances les plus dangereuses par des

---

<sup>1160</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Annexe IV, point 2.

<sup>1161</sup> *Ibid.*

<sup>1162</sup> *Ibid.*, Annexe IV, point 3.

<sup>1163</sup> *Ibid.*

<sup>1164</sup> *Ibid.*

<sup>1165</sup> *Ibid.*, Annexe IV.

<sup>1166</sup> *Ibid.*, Article 3, point 26).

<sup>1167</sup> *Ibid.*, Article 50, paragraphe 3.



solutions qui le sont moins. Ces inconvénients pratiques et économiques ne manqueront pas d'être mis en avant par les industriels et les agriculteurs en cas de mise en œuvre du principe de substitution pour refuser l'autorisation d'un pesticide ou en limiter l'utilisation.

**267. Une évaluation comparative compliquée par son transfert à l'ANSES.** Il doit aussi être rappelé qu'avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, la délivrance des autorisations de produits phytopharmaceutiques va être confiée à l'ANSES. Cette agence aura donc en charge la mise en œuvre de l'évaluation comparative des produits contenant des substances dont on envisage la substitution. Pour que le volet socio-économique de cette évaluation comparative soit correctement effectué, il faudra donc, comme il a déjà été souligné à plusieurs reprises<sup>1168</sup>, qu'il soit clairement séparé du volet évaluation des risques et de l'efficacité, jusqu'ici seul dévolu à l'ANSES. L'évaluation socio-économique devra en outre être confiée à des experts soumis aux mêmes principes d'indépendance et d'impartialité que les experts en charge de l'évaluation des risques et de l'efficacité. En d'autres termes, l'évaluation socio-économique ne saurait se résumer à la simple consultation de l'ensemble des parties prenantes. Cette consultation des parties prenantes, tout aussi importante que les évaluations des risques et de l'efficacité d'une part, et socio-économique d'autre part, ne saurait pour autant être assimilée à une évaluation socio-économique. Par définition, les parties prenantes ne peuvent en effet rendre une expertise indépendante et impartiale. Pour finir, le service en charge de la mise en balance des deux volets de l'évaluation, à savoir l'évaluation des risques et de l'efficacité d'un côté, et l'évaluation socio-économique de l'autre, ainsi que du résultat de la consultation des parties prenantes le cas échéant, devra être différencié des experts en charge de l'évaluation. Il en résulte que le fonctionnement de l'ANSES nécessitera d'être profondément remanié pour mener à bien la nouvelle mission confiée par la loi d'avenir, et plus particulièrement l'évaluation comparative requise pour les substances dont on envisage la substitution. A défaut, les décisions d'autorisation ou de refus d'autorisation des produits phytopharmaceutiques reposeront sur un mélange confus d'évaluations et de consultations en tout genre.

De plus, si l'ANSES peut être à même, une fois les séparations susvisées opérées, de réaliser l'évaluation comparative prévue par l'article 50 du règlement n° 1107/2009, il n'en demeure pas moins qu'elle sera bien en peine de proposer une ou plusieurs pratiques agricoles en

---

<sup>1168</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 93 et s. et paragraphe n° 205 et s.

remplacement d'un produit phytopharmaceutique. Les experts de l'ANSES sont en effet spécialisés dans l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, pas des pratiques agricoles. Il est donc vraisemblable qu'ils se cantonneront à proposer en remplacement des produits phytopharmaceutiques moins risqués, plutôt que des pratiques agricoles comme le désherbage mécanique ou même la rotation des cultures. Au demeurant, proposer une pratique agricole alternative en remplacement d'un produit contenant une substance dont on envisage la substitution nécessitera d'être correctement motivé, y compris par le ministère chargé de l'agriculture, sans doute plus à même de formuler ce type de remplacement compte tenu de ses missions. En effet, les enjeux financiers sont tels pour les fabricants de produits phytopharmaceutiques qu'ils contesteront sans doute fortement toute proposition de remplacement d'un de leurs produits par une méthode non chimique. Il est d'ailleurs tout aussi vraisemblable qu'ils contesteront toute proposition de remplacement d'un de leurs produits par un produit fabriqué par un concurrent. En outre, les propositions de remplacement seront, avant d'être examinées par l'ANSES, présentées par les fabricants de produits phytopharmaceutiques eux-mêmes. Il est fort peu probable que ces entreprises proposent de remplacer le produit qu'elles commercialisent par le produit d'un concurrent ou par une pratique agricole. Pour finir, l'article 50 et l'annexe IV offrent de nombreux arguments pour faire valoir que la pratique agricole ou même le produit de remplacement n'est pas aussi efficace et/ou pas aussi pratique que le produit phytopharmaceutique candidat à la substitution.

**268. Une justification rigoureuse obligatoire.** Lors de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, la Commission en appelait à la mise en place d'orientations pour expliciter les modalités de mise en balance des risques avec les facteurs économiques, sociaux et agronomiques<sup>1169</sup>. Ces orientations seraient les bienvenues. Comme le remarque un rapport parlementaire, la mise en œuvre de l'évaluation comparative en vue de la substitution, nécessite encore d'être précisée « *au fil du temps* » afin de « *stabiliser* » les procédures et la doctrine sur le sujet<sup>1170</sup>. La jurisprudence n'est pour l'instant pas d'un grand secours, compte tenu de l'absence de mise en œuvre du principe de substitution dans la mesure où la liste des substances dont envisage la substitution n'a pas encore été publiée.

---

<sup>1169</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 14.

<sup>1170</sup> HERTH (A.), *op. cit.*, p. 28.

Un arrêt rendu par le Conseil d'Etat laisse toutefois supposer que la substitution ne pourra s'opérer que si l'autorité compétente l'a dûment justifiée. Cet arrêt porte en effet sur la décision susvisée, prise le 10 mars 2008 par l'autorité compétente française, de refuser l'autorisation des produits Gemm et Torque S<sup>1171</sup>. Même si cette décision a été prise en application de la directive 91/414/CEE, et non du règlement n° 1107/2009, le ministère chargé de l'agriculture s'est bien livré à une mise en balance des bénéfices et des risques présentés par les produits Gemm et Torque S, ainsi qu'à une comparaison de ces mises en balance au rapport bénéfice/risque présenté par des solutions alternatives. Il se trouve que le Conseil d'Etat a annulé ces refus d'autorisation en raison du défaut de motivation, tant des risques que des bénéfices présentés par les produits concernés et les solutions de remplacement. Le Conseil d'Etat indique ainsi que *«faute de se fonder sur des éléments précis tirés d'analyses scientifiques relatives aux dangers des produits concernés pour la santé publique ou l'environnement ou d'études établissant l'existence de produits de substitution efficaces et disponibles, le ministre de l'agriculture et de la pêche s'est livré à une appréciation manifestement erronée en estimant que les conditions d'octroi des autorisations de mise sur le marché des deux produits de la société BASF AGRO n'étaient plus remplies et que celles-ci devaient être retirées»*<sup>1172</sup>. Le ministère chargé de l'agriculture s'était pourtant appuyé sur, *«d'une part, des propriétés toxicologiques des préparations telles qu'elles ressortent de données de surveillance et de toxicovigilance apportées par la Mutualité sociale et, d'autre part, des solutions alternatives suffisamment efficaces disponibles»*<sup>1173</sup>.

Dans la mesure où l'évaluation comparative prévue par le règlement n° 1107/2009 est bien encadrée, pour ne pas dire *«très lourde»* et *«restrictive»*<sup>1174</sup>, il est vraisemblable que la mobilisation du principe de substitution prévu par le règlement n° 1107/2009 demandera une motivation encore plus poussée qu'elle ne l'était en application de la directive 91/414/CEE.

**269. Un délai d'application «exagérément long».** Pour finir, lorsqu'un Etat membre décide, à l'issue d'une évaluation comparative, de retirer ou modifier une autorisation de mise sur le marché, l'application de cette mesure intervient au bout d'un délai *«exagérément long»*<sup>1175</sup>. Il faut en effet attendre trois ans, éventuellement moins si la période

---

<sup>1171</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 316013 présentée par la société BASF AGRO, 24 juillet 2009.

<sup>1172</sup> *Ibid.*

<sup>1173</sup> *Ibid.*

<sup>1174</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 372.

<sup>1175</sup> *Ibid.*, n° 371.

d'approbation de la substance dont on envisage la substitution s'achève plus tôt<sup>1176</sup>, pour que le pesticide concerné soit effectivement retiré du marché ou que les conditions de sa mise sur le marché soient effectivement modifiées, et ce alors même que des solutions de remplacement moins risquées ont donc été identifiées.

En plus des freins pratiques et économiques intrinsèques au principe de substitution, l'application de ce principe est limitée par le principe de reconnaissance mutuelle.

### ***C. Une application contrainte par le principe de reconnaissance mutuelle***

**270. Un risque de distorsions de concurrence.** La substitution ne peut finalement s'opérer qu'au stade du produit phytopharmaceutique, non de la substance active, même si c'est bien le risque associé à cette dernière qui est en cause. La Commission avait pourtant initialement proposé de mobiliser le principe de substitution dès le stade de l'approbation des substances actives, et non uniquement à celui de l'autorisation des pesticides<sup>1177</sup>. La substitution est d'ailleurs effectuée, pour les produits biocides<sup>1178</sup> comme pour les produits chimiques réglementés par le règlement REACH<sup>1179</sup>, dès le stade de l'approbation des substances actives. Pour les produits chimiques et les produits biocides, la substitution et l'autorisation éventuelle après substitution est réalisée par la Commission, « *eu égard à l'impératif de bon fonctionnement du marché intérieur* », comme le rappelle le règlement REACH dans son considérant n° 69.

Pour les produits phytopharmaceutiques, en revanche, la substitution est réalisée par les Etats membres, non par la Commission. Cette mise en œuvre ne manquera pas de créer des distorsions de concurrence entre les agriculteurs d'un Etat qui, pour une substance donnée, aura appliqué le principe de substitution, et ceux d'un autre Etat qui, dans le même cas, ne l'aura pas appliqué, ou seulement partiellement. De fait, les agriculteurs du premier Etat pourront être tentés de se procurer frauduleusement le ou les pesticides encore autorisés dans le deuxième Etat.

---

<sup>1176</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 50, paragraphe 5.

<sup>1177</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, COM(2006) 372 final, 12 juillet 2006, p. 11.

<sup>1178</sup> Directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides, *JOCE* L 123 du 24 avril 1998, Article 10, paragraphe 5.

<sup>1179</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006, *op. cit.*, Article 60, paragraphe 5.

**271. L'application du principe de reconnaissance mutuelle.** Le mécanisme de reconnaissance mutuelle devrait permettre d'atténuer, si ce n'est résoudre, les distorsions de concurrence éventuellement engendrées par la mise en œuvre du principe de substitution. Ce principe de reconnaissance mutuelle trouve son origine dans l'arrêt « Cassis de Dijon » rendu par la Cour de justice des communautés européennes à la fin des années soixante-dix<sup>1180</sup>. Dans cette affaire, un importateur allemand conteste ainsi l'interdiction posée par un texte allemand d'importer un alcool, en l'occurrence de la liqueur de cassis fabriquée à Dijon, au motif que son titre alcoométrique est inférieur au titre minimal requis par le texte en question. Considérant que « *les prescriptions relatives à la teneur alcoolique minimum des boissons spiritueuses ne poursuivent pas un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises* »<sup>1181</sup>, la Cour invalide ce texte. En effet, l'article 36 du traité de Rome<sup>1182</sup> permet alors aux Etats membres d'adopter des restrictions à l'importation « *pour des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de protection de la propriété industrielle et commerciale* ». En l'espèce, la Cour considère que le texte allemand interdisant l'importation d'alcool dont le titre alcoométrique est inférieur au seuil fixé ne poursuit pas l'un des intérêts généraux énumérés à l'article 36. Plus généralement, cet arrêt met en avant, sans encore le nommer<sup>1183</sup>, le principe de reconnaissance mutuelle des législations nationales. Selon ce principe, les Etats membres sont tenus, en l'absence de dispositions harmonisées au niveau communautaire, d'accepter la législation des autres Etats membres, afin d'assurer la libre circulation des marchandises. Avec toutefois la possibilité d'introduire des restrictions à cette libre circulation, dans la mesure où elles visent un des intérêts généraux énumérés à l'article 36 du traité.

Introduit dans la réglementation phytopharmaceutique par l'article 10 de la directive 91/414/CEE, le principe de reconnaissance mutuelle est désormais encadré par la sous-section 3 du règlement n° 1107/2009. Par ce mécanisme, le titulaire d'une autorisation de pesticide dans un Etat membre donné, ou même une organisation agricole professionnelle, peut demander une autorisation pour le même produit et une utilisation identique ou similaire dans

---

<sup>1180</sup> CJCE, Arrêt du 20 février 1979, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Aff. 120/78.

<sup>1181</sup> *Ibid.*, p. 664, n° 14.

<sup>1182</sup> Egalement article 36 du TFUE, rédigé dans les mêmes termes.

<sup>1183</sup> Dans l'arrêt du 22 octobre 1998, *Commission des Communautés européennes c. République française*, aff. C-184/96, la CJCE parle de « *clause de reconnaissance mutuelle* » au point n° 28.

un autre Etat membre situé dans la même zone<sup>1184</sup>. Le règlement n° 1107/2009 a effectivement découpé l'Union européenne en trois zones géographiques au sein desquelles sont regroupés les Etats membres qui présentent des conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales comparables. De telles conditions justifient l'acceptation, par l'ensemble des Etats membres de la zone, de l'autorisation accordée pour un pesticide par un Etat membre donné de cette même zone<sup>1185</sup>. La reconnaissance mutuelle peut même jouer entre Etats membres appartenant à deux zones géographiques distinctes, sous certaines conditions<sup>1186</sup>. Dans le cas d'une demande d'autorisation au titre de la reconnaissance mutuelle, la procédure est allégée et raccourcie, l'Etat membre sollicité devant statuer en cent vingt jours, contre douze mois dans le cadre du régime général<sup>1187</sup>.

Si ce mécanisme a le mérite de faciliter la libre circulation des produits phytopharmaceutiques, en particulier au sein d'une même zone, il risque cependant de compromettre la bonne application du principe de substitution. En effet, par ce mécanisme, un Etat membre peut être encouragé à autoriser un pesticide contenant une substance dont on envisage la substitution, dès lors que ce pesticide est déjà autorisé par un autre Etat membre de sa zone, ou même d'une autre zone. Certes, l'Etat membre sollicité au titre de la procédure de reconnaissance mutuelle conserve la possibilité d'imposer des mesures d'atténuation des risques spécifiques, voire de refuser complètement l'autorisation<sup>1188</sup>. Il n'en reste pas moins que la procédure de reconnaissance mutuelle permet les Etats membres sollicités d'autoriser, par dérogation, un produit phytopharmaceutique qui contient une substance dont on envisage la substitution<sup>1189</sup>. Il en ressort que l'objectif de libre circulation des pesticides poursuivi par la procédure de reconnaissance mutuelle risque fort de s'opposer à l'objectif de protection de la santé et de l'environnement qui sous-tend le principe de substitution.

Pourtant, dans la mesure où c'est la dangerosité des substances qui est visée par le principe de substitution, il serait logique de l'appliquer dès le stade de l'approbation des substances actives. Mais cette mesure risque fort de ne pas être acceptée par les fabricants de pesticides, les organisations d'agriculteurs et certains Etats membres qui contestent déjà la mise en

---

<sup>1184</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 40.

<sup>1185</sup> *Ibid.*, considérant n° 29.

<sup>1186</sup> *Ibid.*, Article 40, paragraphe 1, points b) et c) : la reconnaissance mutuelle entre Etats membres appartenant à des zones distinctes ne peut jouer que si l'autorisation demandée n'est pas utilisée aux fins de la reconnaissance mutuelle dans un autre Etat membre de la même zone ou si l'autorisation concerne une utilisation en serre ou en tant que traitement après récolte ou traitement de locaux ou de conteneurs vides utilisés pour le stockage de végétaux ou de produits de végétaux ou pour le traitement des semences.

<sup>1187</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 42, paragraphes 1 et 2, et article 37.

<sup>1188</sup> *Ibid.*, Article 41, paragraphe 1, qui renvoie à l'article 36, paragraphe 3.

<sup>1189</sup> *Ibid.*, Article 41, paragraphe 2, point b).

œuvre du principe de substitution au stade de l'autorisation et voudraient le voir limité au stade de l'utilisation sur l'exploitation agricole<sup>1190</sup>.

## **272. Une application à l'ensemble des pesticides, seulement par dérogation.**

Pour finir, l'évaluation comparative explicitement prévue par l'article 50 concerne les substances les plus dangereuses, celles dont on envisage la substitution. Le point 2 de l'article 50 permet toutefois de l'appliquer aux demandes d'autorisation des pesticides contenant des substances actives « classiques », c'est-à-dire ni préoccupantes ni peu risquées, au profit de méthodes non chimiques de lutte ou de prévention. Mais c'est seulement « *par dérogation* », et réservé à « *des cas exceptionnels* ». Cette dérogation a été ajoutée à la demande de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen, la proposition initiale prévoyant d'appliquer l'évaluation comparative uniquement aux substances dont on envisage la substitution<sup>1191</sup>. Le Parlement a toutefois finalement prévu de fixer la priorité aux substances les plus préoccupantes compte tenu du caractère limité des ressources des Etats membres<sup>1192</sup>.

Pourtant, l'accord SPS de l'OMC prévoit, lui-même, que l'évaluation des risques pour la santé de l'homme et des animaux et la détermination des mesures de gestion de ces risques doit tenir compte « *du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques* »<sup>1193</sup>. Ramenée à notre exemple, cette disposition internationale appelle donc à généraliser les évaluations comparatives des rapports coût/bénéfice présentés par les produits phytopharmaceutiques et les solutions alternatives existantes.

Au surplus, réaliser une évaluation comparative au moment de l'autorisation de tout pesticide avec des pratiques alternatives est un bon moyen de favoriser ces pratiques. Or, c'est bien là un des objectifs que se sont fixés l'Union européenne et la France. Cependant, la généralisation de l'évaluation comparative à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques va se heurter aux ressources humaines et financières limitées des Etats membres.

---

<sup>1190</sup> Commission des Communautés européennes, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques présentée par la Commission, COM(2006) 388 final, 12 juillet 2006, p. 7-8.

<sup>1191</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, Justification de l'amendement 171 à l'article 48, paragraphe 1, alinéa 1 bis (nouveau).

<sup>1192</sup> *Ibid.*

<sup>1193</sup> Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, Annexe 1 A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, Article 5, paragraphe 3.

**273. Conclusion du chapitre II.** La création, dans le règlement n° 1107/2009, de catégories de substances actives particulières mérite l'attention. D'un côté, le règlement crée deux catégories de substances actives présentant peu de risques pour la santé et l'environnement, à savoir les substances de base et les substances actives à faible risque. De l'autre, le règlement crée une catégorie de substances qui présentent, au contraire, des risques élevés, à savoir les substances dont on envisage la substitution. S'agissant de nouvelles catégories de substances, le cadre juridique, parfois encore imprécis, gagnerait à être clarifié. Concernant les substances de base et les substances actives à faible risques, les définitions qui en sont données manquent de précisions pour pouvoir distinguer clairement ces deux catégories de substances l'une par rapport à l'autre, mais aussi par rapport au régime général des substances actives. A cela s'ajoute que la catégorie française des préparations naturelles peu préoccupantes, créée avant le règlement n° 1107/2009, s'articule difficilement avec les nouvelles catégories des substances de base et substances actives à faible risque. Il en est de même de la nouvelle catégorie française des produits de biocontrôle. En outre, les critères d'approbation de ces substances ne sont pas suffisamment simplifiés pour véritablement favoriser leur approbation. Des incohérences avec les règles relatives aux engrais et à l'agriculture biologique ont également le même effet.

Concernant les substances dont on envisage la substitution, le règlement n° 1107/2009 prévoit la possibilité de remplacer les produits phytopharmaceutiques qui en contiennent par des produits plus sûrs, mais aussi par des méthodes non chimiques. Ce principe présente en outre l'avantage, comparativement à la réglementation générale sur les produits chimiques, d'être obligatoire. Cependant, les conditions strictes de sa mise en œuvre risquent d'en limiter la portée, tout comme l'application de l'objectif de libre circulation des marchandises *via* notamment la procédure de reconnaissance mutuelle. Une intégration du principe de substitution dès le stade de l'approbation des substances actives, généralisée, qui plus est, à l'ensemble de ces substances, permettrait sans doute d'améliorer la prise en compte de la protection de la santé et de l'environnement.

**274. Conclusion du titre II.** L'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques cherche à favoriser le recours à des produits et pratiques qui présentent peu de risques sanitaires et environnementaux. Pour ce faire, le droit de l'Union européenne a ajouté, à la catégorie générale des substances actives, deux catégories de substances peu risquées, à savoir les substances de base et les substances actives à faible risque. Le droit français, quant à lui, avait déjà créé une catégorie de produits peu risqués, les préparations



naturelles peu préoccupantes, et en crée une nouvelle avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, les produits de biocontrôle. L'objet est ainsi d'encourager l'autorisation et donc l'utilisation de ces substances et produits qui, bien que moins efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles que les pesticides chimiques de synthèse, n'en sont pas moins utiles pour parvenir à une protection phytosanitaire plus sûre pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement. L'association de ces substances et produits peu risqués avec d'autres méthodes de lutte et des pratiques agronomiques de prévention permet en effet d'assurer une protection phytosanitaire tout aussi efficace que celle permise par un pesticide chimique de synthèse. Cependant, cette multitude de substances et produits qui présentent peu de risques entraîne des difficultés d'articulation les unes par rapport aux autres, d'autant que les définitions et régimes juridiques qui s'appliquent à chaque catégorie manquent encore de précisions et de cohérence.

Quant au principe de substitution, qui permet de remplacer les produits contenant certaines substances dangereuses par des produits et pratiques moins risqués, sa mise en œuvre se trouve freinée par la prise en compte des inconvénients pratiques et économiques qui découlent de cette substitution. Sa participation à l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides, en offrant la possibilité, novatrice, de remplacer un produit phytopharmaceutique par une autre méthode de lutte, s'en trouve compromise.

Plus généralement, la prise en compte, lors de l'autorisation de toute substance ou produit, d'autres facteurs légitimes, amène à s'interroger sur l'utilité de ces substances et produits en matière de protection phytosanitaire, cette protection étant voulue plus sûre pour la santé et l'environnement et moins dépendante aux pesticides chimiques. Ce n'est plus tant les produits phytopharmaceutiques les plus puissants et efficaces contre les organismes nuisibles que l'on cherche à autoriser, comme c'était le cas depuis le début de l'encadrement de ces produits, mais des produits moins risqués qui participent, avec d'autres produits et pratiques, à garantir la protection des cultures. Cependant, la prise en compte de ces autres facteurs légitimes ne permet pas vraiment de contrebalancer l'objectif fondateur du droit des produits phytopharmaceutiques, à savoir garantir, voire augmenter, la productivité agricole grâce à l'emploi de produits suffisamment efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles.

## Conclusion de la première partie

**275.** La prévention des risques pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement, liés à l'emploi de produits phytopharmaceutiques, repose avant tout sur la délivrance d'une double autorisation préalable à toute mise sur le marché de ces produits. Cette double autorisation doit garantir que les pesticides mis sur le marché sont sûrs pour la santé et l'environnement. Pour ce faire, les produits phytopharmaceutiques doivent être autorisés par l'autorité compétente de chaque Etat membre, et les substances qui les composent doivent avoir été préalablement approuvées par la Commission européenne. Ces autorisations sont délivrées au vu d'une évaluation scientifique des risques qui apparaît comme un premier facteur limitant à l'objectif de réduction des risques liés à ces produits, tant sur le plan substantiel que sur le plan institutionnel.

Sur le plan substantiel en effet, l'évaluation toxicologique des risques sanitaires et environnementaux liés aux pesticides et à leurs composants comporte de nombreuses incertitudes. Elle est ainsi fondée sur le principe fondamental selon lequel les effets nocifs sont proportionnels à la quantité de substances et produits à laquelle l'homme, l'animal et l'environnement sont exposés. Ce principe toxicologique ne permet cependant pas d'évaluer les risques liés à certaines substances, pour lesquelles des effets néfastes sont observés pour de faibles, voire très faibles doses. C'est le cas en particulier des substances capables de perturber le système hormonal, qualifiées de perturbateurs endocriniens. L'évaluation toxicologique consiste en outre à extrapoler à l'ensemble des espèces vivantes et aux écosystèmes les résultats obtenus sur un échantillon d'espèces considérées comme représentatives. Or, cette extrapolation ne peut rendre fidèlement compte de la réalité. Pour finir, l'évaluation toxicologique ne s'intéresse qu'aux effets d'une substance ou d'un produit pris isolément. Il s'ensuit qu'elle ne peut évaluer les effets de toutes les combinaisons possibles de substances et produits phytopharmaceutiques et, plus généralement, de toutes les substances et produits rejetés ou naturellement présents dans l'environnement. L'évaluation toxicologique ne peut ainsi rendre complètement compte de ce qui est qualifié d'« effet cocktail ».

En plus des incertitudes liées à la nature même de l'évaluation scientifique des risques, cette évaluation doit faire face à des difficultés d'ordre institutionnel et procédural. La qualité de l'évaluation des risques est en effet aussi liée à l'indépendance des évaluateurs vis-à-vis de l'ensemble des intérêts en jeu, publics comme privés. Dans ce domaine, de nombreuses règles

ont été mises en place afin de garantir l'indépendance des experts. Ces experts sont en particulier tenus de déclarer les éventuels intérêts auxquels ils sont liés. Ils sont en outre regroupés, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau français, au sein d'entités publiques institutionnellement séparées, non seulement de l'autorité en charge de l'autorisation des substances et produits phytopharmaceutiques, mais aussi des divers intérêts privés. La loi française d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt revient toutefois sur cette séparation institutionnelle, en confiant à l'ANSES l'octroi des autorisations de produits phytopharmaceutiques dont elle évalue déjà les risques et l'efficacité. Indépendamment de la remise en question française de la séparation institutionnelle des étapes et personnes en charge de l'évaluation et de la gestion des risques phytopharmaceutiques, l'indépendance complète de l'expertise s'avère impossible à réaliser. Rendre une expertise de qualité ne peut en effet se faire si les experts sont complètement déconnectés de la réalité des intérêts en jeu. Les entreprises privées assurent en outre la majeure partie des financements de la recherche scientifique. C'est pourquoi, il peut être préférable de parler d'impartialité plutôt que d'indépendance, impartialité que seule la pluralité de l'expertise et son caractère contradictoire sont à même de garantir.

Pour contrebalancer les incertitudes inhérentes à l'évaluation des risques liés aux substances et produits phytopharmaceutiques, la Commission européenne et les autorités nationales en charge de la délivrance des autorisations des substances et produits phytopharmaceutiques sont tenues de recourir au principe de précaution. D'autant plus que les nouveaux textes de l'Union européenne font explicitement référence à ce principe, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. En outre, le règlement n° 1107/2009 renvoie à la définition du principe de précaution donnée par la législation alimentaire de l'Union européenne, qui laisse une marge de manœuvre plus grande à l'autorité compétente, comparativement à celle prévue, par exemple, par les définitions issues du droit français de l'environnement. Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre du principe de précaution dans le domaine phytopharmaceutique reste limitée par le respect du principe de proportionnalité, qui amène à prendre en compte les intérêts économiques agricoles. En outre, le contrôle exercé dans ce domaine par le juge de l'Union et le juge français est par principe restreint, même s'il tend à évoluer. Ce contrôle ne peut donc permettre d'orienter de façon conséquente le processus d'autorisation des substances et produits phytopharmaceutiques vers l'autorisation des moins risqués d'entre eux.

**276.** Dans le même temps, l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques essaie de favoriser l'autorisation et donc le recours à des produits et pratiques qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement. Il se heurte dans cet objectif à plusieurs obstacles.

Tout d'abord, la réglementation phytopharmaceutique, tant française qu'au niveau de l'Union européenne, s'est construite autour d'un objectif fondateur économique et commercial. L'enjeu était ainsi d'assurer la libre circulation de produits efficaces pour lutter contre les organismes nuisibles et, ce faisant, de garantir et même augmenter la productivité agricole. Le cadre réglementaire a donc été bâti pour répondre à cet objectif. En particulier, les substances et produits phytopharmaceutiques sont tenus, pour être autorisés, d'être « *suffisamment* » efficaces contre les organismes nuisibles. Si ce critère est justifié pour des substances et produits chimiques de synthèse potentiellement dangereux pour la santé et l'environnement, il paraît moins approprié pour des substances et produits peu risqués. En effet, de tels produits sont en général moins puissants que les produits chimiques de synthèse. Ils n'en sont pas moins utiles à la protection phytosanitaire. D'autant plus que, pour réduire la dépendance aux pesticides comme le projette la stratégie communautaire sur l'utilisation durable des pesticides, l'enjeu n'est pas tant de remplacer ces produits par un seul autre type de produits ou une unique méthode de lutte moins risqués. Il s'agit plutôt de combiner un ensemble de produits et méthodes qui ne sont pas forcément très performants lorsqu'ils sont employés seuls, mais qui, une fois associés, permettent de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles. Des dispositions sont d'ores et déjà prévues pour assouplir cette exigence d'efficacité, mais elles restent encore insuffisantes pour véritablement encourager la mise sur le marché de substances et produits peu risqués, et le recours à des méthodes non chimiques.

La prise en compte d'autres facteurs légitimes lors de l'autorisation des substances et produits phytopharmaceutiques, peut aussi contribuer à mieux prendre en considération l'utilité des substances et produits moins risqués dans le nouveau type de protection phytosanitaire recherché. Ce faisant, le critère de l'efficacité suffisante et les intérêts agricoles du modèle agroindustriel encore prédominant peuvent être contrebalancés. La formalisation, pour l'instant débutante, de la prise en compte de ces autres facteurs légitimes, se heurte également aux règles internationales, en particulier à celles de l'OMC, très attachées à une justification strictement scientifique des mesures de gestion des risques.

Plus précisément la réglementation phytopharmaceutique de l'Union européenne crée deux nouvelles catégories de substances qui présentent peu de risques pour la santé et

l'environnement, dont elle cherche à encourager la mise sur le marché. Il s'agit des substances de base et des substances actives à faible risque. Pourtant, le cadre juridique relatif à ces substances, qu'il s'agisse des définitions comme des critères d'approbation, souffre d'imprécisions et d'incohérences. En effet, des imprécisions et incohérences subsistent, tout d'abord, entre les différentes catégories de substances actives créées par la réglementation de l'Union européenne. De plus, les nouvelles catégories de substances de l'Union européenne s'articulent mal avec certaines catégories françaises, à savoir les préparations naturelles peu préoccupantes et les produits de biocontrôle. Enfin, des incohérences apparaissent avec les dispositions sectorielles prévues en matière d'engrais et d'agriculture biologique. L'originalité, mais aussi la difficulté, majeure, tient sans doute au fait que les produits contenant des substances de base, dès lors que ces substances sont approuvées comme tel par la Commission européenne, n'ont pas besoin d'être autorisés par les Etats membres pour être utilisés dans la protection des cultures. Cette disposition, destinée à encourager l'utilisation des produits contenant des substances de base, se heurte au principe fondateur de la réglementation phytopharmaceutique qui consiste à imposer une autorisation nationale préalable à toute mise sur le marché et utilisation d'un produit phytopharmaceutique. Il s'ensuit que toutes ces nouvelles dispositions peinent à atteindre leur objectif qui est d'encourager la mise sur le marché de substances et produits peu risqués.

Par opposition aux substances et produits peu risqués, la réglementation phytopharmaceutique introduit le principe de substitution. Son objectif consiste à remplacer les produits les plus risqués par des produits et solutions qui présentent moins de risques pour la santé et l'environnement. L'objectif est double puisqu'il s'agit à la fois de réduire les risques liés aux produits phytopharmaceutiques, mais aussi de favoriser le recours à des méthodes de lutte non chimiques et, ce faisant, de réduire l'emploi de ces produits. Il s'agit d'ailleurs du seul dispositif prévu par l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui vise l'encouragement des pratiques alternatives aux pesticides. Ce dispositif est donc tout à la fois original et ambitieux. Comme le dispositif relatif aux substances de base et substances actives à faible risque, il pêche cependant par son manque de précision et d'adaptation à l'objectif visé. Il est aussi freiné par la prise en compte des intérêts pratiques et économiques du modèle agroindustriel. Il met donc, lui aussi, en exergue les limites de l'adaptation de l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques à l'objectif de réduction des risques, et surtout de l'emploi de ces produits. L'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques peut en effet permettre de réduire les risques liés à ces produits, d'ailleurs davantage en limitant la

mise sur le marché des plus risqués d'entre eux qu'en encourageant l'autorisation des moins risqués. Il ne parvient cependant pas à réduire la dépendance aux pesticides en orientant la protection phytosanitaire vers des méthodes alternatives aux pesticides. Le cadre juridique relatif à l'utilisation de ces produits est sans doute mieux à même d'y contribuer, puisqu'il s'intéresse aux pratiques agricoles elles-même. L'analyse de ce cadre permet toutefois d'en douter.

## **Seconde partie**

# **L'encadrement encore limitant des pratiques agricoles**

**277. Des conditions d'utilisation peu respectées.** L'utilisation des produits phytopharmaceutiques est soumise au respect de conditions particulières, éventuellement formulées lors de la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché de ces produits, conformément à l'article 31 du règlement n° 1107/2009. Il peut ainsi être préconisé que l'utilisateur porte des équipements de protection lors de l'application d'un pesticide, pour éviter tout contact avec la peau, l'appareil respiratoire ou encore les yeux. En plus de ces préconisations spécifiques à un produit, des règles générales d'utilisation sont fixées par plusieurs textes. L'arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques interdit, par exemple, la pulvérisation de pesticides lorsque la vitesse du vent dépasse un certain seuil<sup>1194</sup>. Cet arrêté fixe également des délais de rentrée, c'est-à-dire une « *durée pendant laquelle il est interdit aux personnes de pénétrer sur ou dans les lieux où a été appliqué un produit* », afin d'éviter tout contact avec les particules de pesticides pulvérisées<sup>1195</sup>.

Il convient donc de vérifier que ces conditions d'utilisation, générales et spécifiques, sont effectivement respectées, vérifications dont le défaut est critiqué<sup>1196</sup>. Pour exemple, c'est selon toute vraisemblance le non respect, par un viticulteur girondin, des conditions d'utilisation d'un fongicide, en particulier de la vitesse maximale de vent autorisée pour la pulvérisation, qui a récemment provoqué des malaises chez les enfants et l'institutrice d'une école voisine<sup>1197</sup>. Dans ces conditions, restreindre les conditions d'utilisation des pesticides en attachant de nouvelles prescriptions à l'AMM<sup>1198</sup> ne paraît pas la solution la plus adaptée pour améliorer la prévention des risques pour la santé et l'environnement liés à ces produits. Pourtant, l'innocuité des pesticides pour la santé et l'absence de risque inacceptable de ces produits pour l'environnement reposent sur le respect de ces conditions d'autorisation et d'utilisation. C'est d'ailleurs l'argument mis en avant par les producteurs de produits phytopharmaceutiques, à savoir que l'utilisation de ces produits ne présente pas de problème

---

<sup>1194</sup> Arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L253-1 du code rural, *JORF* n° 219 du 21 septembre 2006, Article 2.

<sup>1195</sup> *Ibid.*, Articles 1 et 3.

<sup>1196</sup> JAS (N.), « Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France – Questions anciennes, nouveaux enjeux », *op. cit.*, p. 53-54.

<sup>1197</sup> Cf. par exemple : Sud Ouest, « Elèves intoxiqués en Haute Gironde : une « utilisation inappropriée » de pesticides », 15 mai 2014, article disponible à l'adresse : <http://www.sudouest.fr/2014/05/15/elevés-intoxiqués-dans-le-blayais-la-prefecture-parle-de-d-utilisation-inappropriée-de-pesticides-1556058-3227.php>, page consultée le 30 juin 2014.

<sup>1198</sup> C'est ce que proposent par exemple AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 93, ainsi que BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 158. La mission commune d'information du Sénat sur les pesticides propose notamment que les nouvelles prescriptions fixées par la directive 2009/127/CE en matière de fabrication des machines d'application des pesticides soient intégrées aux conditions d'utilisation édictées lors de la délivrance d'une AMM.



majeur de santé publique si ces produits sont utilisés conformément aux conditions d'utilisation édictées<sup>1199</sup>. C'est également ce que rappelle le règlement n° 1107/2009 à son considérant n° 7 : l'utilisation des produits phytopharmaceutiques « *peut présenter des risques et des dangers pour l'homme, les animaux et l'environnement, notamment s'ils sont mis sur le marché sans avoir été officiellement testés et autorisés et s'ils sont utilisés d'une manière incorrecte* ».

**278. Un foisonnement d'outils de régulation.** Au demeurant, l'objectif visé par la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides et le plan Ecophyto 2018 dépasse le simple respect des conditions d'utilisation édictées pour prévenir les risques pour la santé et l'environnement. L'enjeu consiste, désormais, à réduire les quantités de pesticides employés et donc orienter les pratiques agricoles vers des méthodes alternatives à ces produits, voire même changer de modèle agricole. Pour y parvenir, le droit des produits phytopharmaceutiques a donc mis en place d'autres règles. A côté des traditionnels outils de type contraignant, faisant appel à la police administrative, d'autres outils, qui relèvent plus de la régulation que de la contrainte, sont mobilisés. Se met ainsi en place une formation de tous les professionnels exerçant une activité en lien avec les pesticides sur les risques liés à ces produits, ainsi que sur les méthodes alternatives de prévention et de lutte. Les instruments économiques, en particulier la fiscalité appliquée aux produits phytopharmaceutiques, se développent également, pour ne citer que quelques exemples. Ce faisant, le droit des produits phytopharmaceutiques suit l'évolution connue par l'ensemble du droit de l'environnement, qui investit d'autres outils que les habituelles règles de police administrative<sup>1200</sup>.

**279. Une tendance qui rappelle l'approche globale intégrée du droit alimentaire.** De plus, il est à noter que pour parvenir à réduire les risques liés aux pesticides ainsi que les quantités de produits employés, le législateur insiste sur l'encadrement de l'utilisation de ces produits. Ce faisant, il déplace le curseur, jusqu'ici concentré sur l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, vers l'aval de la chaîne agroalimentaire. Ce mouvement rappelle, comme il a déjà été dit<sup>1201</sup>, celui suivi par le

---

<sup>1199</sup> JAS (N.), « Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France – Questions anciennes, nouveaux enjeux », *op. cit.*, p. 57-58 ; SAPORTA (I.), *Le livre noir de l'agriculture – Comment on assassine nos paysans, notre santé et l'environnement*, Fayard, Paris, 2011, p. 199 et 213 ; PETIT (M.), *Pour une agriculture mondiale productive et durable*, Quae, Versailles, 2011, p. 97.

<sup>1200</sup> Sur cette évolution du droit de l'environnement, voir par exemple MARTIN (G.-J.) et PARANCE (B.), (dirs.), *La régulation environnementale*, L.G.D.J., Coll. Droit et Economie, Paris, 2012, 126p.

<sup>1201</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 17.

droit alimentaire de l'Union européenne. Ce droit fixe désormais des règles d'hygiène et de sécurité alimentaire pour l'ensemble des étapes et opérateurs de la chaîne alimentaire, de la production à la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, selon une approche globale intégrée qui inclut à la fois les productions agroalimentaires d'origine animale et végétale.

**280. Sortir de la dépendance aux pesticides.** Cependant, pour diminuer de façon conséquente et durable les quantités de pesticides employées, il est nécessaire d'orienter les pratiques agricoles vers des pratiques alternatives aux pesticides. Il s'agit vraisemblablement de l'enjeu principal. Or, si le droit des produits phytopharmaceutiques s'efforce de réduire les risques pour la santé et l'environnement liés à l'utilisation de ces produits - avec un succès limité (*cf.* première partie) - il est loin d'être acquis qu'il permette l'adoption de pratiques alternatives à ces produits. Nous verrons d'ailleurs que l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques vise en premier lieu la limitation des risques liés à leur utilisation, confortant ainsi les règles de la mise sur le marché de ces produits, centrées sur la recherche de réduction des risques. A ce titre, les règles relatives à l'usage des produits phytopharmaceutiques manquent d'ambition (Titre I).

Pour orienter les pratiques agricoles, le droit des produits phytopharmaceutiques doit nécessairement être relayé par l'ensemble du droit agricole. La politique agricole commune joue, à ce titre, un rôle majeur dans l'orientation des pratiques agricoles des Etats membres. C'est en effet cette politique qui a permis la mise en place du modèle agroindustriel<sup>1202</sup>. Pour parvenir à orienter les pratiques agricoles vers des méthodes alternatives aux pesticides chimiques, la politique agricole commune doit, nécessairement, intégrer ce nouvel objectif. Pourtant, la toute dernière réforme de cette politique démontre, une fois de plus, qu'il s'avère difficile de détourner cette politique de son objectif productiviste fondateur (Titre III).

Le consommateur peut aussi, par ses choix de produits agroalimentaires, orienter les pratiques agricoles. Pour ce faire, il doit être informé des méthodes culturales ayant permis l'obtention des produits qu'il achète. Cette information peut venir de l'étiquetage. Cependant, elle est, pour l'heure, surtout développée dans le cadre des labellisations. Les certifications de produits et productions, en amont de ces labels, devraient donc intégrer l'objectif de réduction des risques et de l'emploi des pesticides ainsi que l'adoption de pratiques alternatives. Ce faisant, le droit des produits phytopharmaceutiques poursuivrait les deux tendances observées, à

---

<sup>1202</sup> *Cf.* précédemment, paragraphe n° 5.

savoir, premièrement, le développement des outils de régulation, en l'occurrence les outils informationnel et contractuel et, deuxièmement, la mise en place d'une approche « globale intégrée » inspirée du modèle alimentaire, qui inclut l'ensemble des étapes et opérateurs de la chaîne agroalimentaire. Cette approche « globale intégrée », en permettant un décloisonnement du droit des produits phytopharmaceutiques, garantirait l'ouverture de ce droit aux autres droits du domaine agroalimentaire. Toutefois, le rôle joué par le marché dans l'orientation des pratiques agricoles reste modéré (Titre II).

## ***Titre I. Le manque d'ambition des règles d'usages phytopharmaceutiques***

**281.** La stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides projetait la mise en place de très nombreux outils. Certains ont pu être intégrés dans les instruments existants, comme c'est le cas de l'obligation de traçabilité des produits phytopharmaceutiques, ajoutée au règlement n° 1107/2009<sup>1203</sup>. La plupart a fait l'objet d'un texte à part entière, à savoir la directive 2009/128/CE<sup>1204</sup>. S'agissant d'une directive et non d'un règlement comme pour l'encadrement de la mise sur le marché, sa transposition en droit français pourra donner lieu à des adaptations plus ou moins proches, ce qu'il conviendra de vérifier. Cette directive prévoit en particulier que les Etats membres établissent des plans d'actions nationaux fixant des objectifs quant à la réduction des risques liés aux pesticides et l'adoption de méthodes alternatives. En France, c'est le plan Ecophyto 2018 qui fixe ces objectifs. De plus, les dispositions prévues par la directive 2009/128/CE relèvent soit de la contrainte, comme c'est le cas de l'interdiction de pulvérisation aérienne, soit davantage de la régulation, comme c'est le cas de la formation des professionnels exerçant une activité en lien avec ces produits<sup>1205</sup>. D'autres instruments, enfin, ne sont pour l'instant pas développés par la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides<sup>1206</sup>. Certains sont cependant d'ores et déjà mis en place en France, comme c'est le cas en matière de fiscalité de la redevance pour pollutions diffuses (RPD) sur les pesticides.

Pourtant, que ces instruments fassent appel à la contrainte ou plutôt à la régulation, la plupart vise essentiellement la réduction des risques pour la santé et l'environnement liés à

---

<sup>1203</sup> L'ensemble de ces outils est présenté au point 4.2. de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides précitée, p. 10 et s., à savoir : le principe de substitution, développé dans la première partie de la thèse, paragraphe n° 251 et s. ; le renforcement des programmes annuels de surveillance des résidus de pesticides, intégré dans le règlement n° 396/2005 précité ; la détermination des concentrations de pesticides dans les compartiments de l'environnement ; la recherche sur les pesticides ; l'application d'un taux normal de TVA ; l'aide aux pays en développement pour appliquer la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, Rotterdam, 10 septembre 1998, ainsi que la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Stockholm, 22 mai 2001.

<sup>1204</sup> L'ensemble de ces outils est présenté au point 4.1. de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides précitée, p. 8 et s.

<sup>1205</sup> La directive 2009/128/CE prévoit d'autres outils, à savoir : la sensibilisation du grand public aux risques liés aux pesticides ; l'inspection du matériel d'application ; la protection renforcée de certaines zones spécifiques, en particulier des points de captage d'eau potable ; l'encadrement de la manipulation et du stockage des emballages et restes de pesticides ; la mise en place d'indicateurs harmonisés de suivi ; la mise en place d'un système de collecte et d'échange d'informations sur les pesticides. Ces outils ne seront pas développés ici dans la mesure où ils sont considérés comme moins à même de contribuer à réduire les risques liés aux pesticides et/ou adopter des pratiques alternatives.

<sup>1206</sup> Ils sont présentés au point 4.3. de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides précitée, p. 12.

l'utilisation de ces produits. Il en est ainsi par exemple de l'obligation d'enregistrer toute distribution et utilisation de produits phytopharmaceutiques, de l'interdiction de pulvérisation aérienne, ou encore de la fiscalité appliquée en France aux produits phytopharmaceutiques (Chapitre I). Si ces dispositions peuvent aussi permettre de réduire les quantités de pesticides employées, ce n'est que de manière accessoire. Peu de dispositifs cherchent réellement à orienter les pratiques agricoles vers des solutions alternatives aux pesticides. Lorsqu'ils en ont l'ambition, comme c'est le cas de la formation des professionnels et de l'orientation du conseil phytosanitaire, l'encadrement juridique et sa mise en œuvre s'avèrent décevants, puisque ces outils s'ouvrent en réalité difficilement à cet objectif (Chapitre II).

## **Chapitre I. Des règles centrées sur la prévention des risques**

**282.** L'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques vise surtout la réduction des risques pour la santé et l'environnement liés à ces produits. Pour ce faire, plusieurs types d'outils sont déployés. Certains font appel à la contrainte, d'autres relèvent de la dissuasion. Si les dispositifs contraignants pèchent par leur lourdeur administrative et leur manque d'application (Section I), la fiscalité phytopharmaceutique peine, quant à elle, à satisfaire le principe pollueur-payeur (Section II).

### ***Section I. Des outils contraignants peu suivis***

**283.** Les dispositions prévues par le droit de l'Union européenne et le droit français en matière de traçabilité des produits phytopharmaceutiques visent uniquement, pour l'heure, la réduction des risques liés à l'utilisation de ces produits. Elles pourraient pourtant aussi contribuer à réduire les quantités de pesticides employées (Paragraphe I). Concernant l'interdiction de la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques, les dérogations accordées par la France ne respectent pas toujours les conditions posées par le droit de l'Union européenne. Ce faisant, elles compromettent le principe même de l'interdiction de ce mode d'application des pesticides. Les dernières évolutions réglementaires permettent toutefois d'espérer une amélioration (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. Une traçabilité phytopharmaceutique insuffisamment exploitée**

**284.** Au niveau de l'Union européenne, tant le droit des produits phytopharmaceutiques que le droit alimentaire imposent de garder une trace écrite des opérations de distribution et utilisation de ces produits. Il s'agit donc d'une traçabilité uniquement tournée vers l'aval de la chaîne agroalimentaire (A). Les dispositions françaises prises en matière de traçabilité phytopharmaceutique sont en revanche plus abouties, puisqu'elles incluent aussi l'amont de la chaîne agroalimentaire (B).

#### ***A. Une traçabilité uniquement aval imposée par le droit de l'Union européenne***

**285.** Le règlement n° 1107/2009 introduit l'obligation de tracer les distributions et utilisations de pesticides. Il s'agit donc d'une traçabilité uniquement tournée vers l'aval de la

chaîne agroalimentaire (I). Le droit alimentaire, en revanche, impose une traçabilité à la fois amont et aval pour l'ensemble des opérateurs de la chaîne alimentaire. S'agissant des produits phytopharmaceutiques, seules les ventes, distributions et utilisations de pesticides sont toutefois concernées par cette obligation (II).

## **I. L'introduction d'une obligation de traçabilité dans le droit des pesticides**

**286. Des registres obligatoires pour les professionnels.** Une obligation de traçabilité des produits phytopharmaceutiques a été introduite dans le règlement n° 1107/2009. L'article 67, paragraphe 1, de ce règlement impose ainsi aux producteurs, fournisseurs, distributeurs, importateurs, exportateurs et utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques de tenir des registres sur la production, fourniture, distribution, importation, exportation et utilisation de ces produits. Ces registres doivent être conservés pendant au moins cinq ans par l'ensemble de ces professionnels, à l'exception des utilisateurs professionnels qui doivent les conserver pendant seulement trois ans. Le règlement précise en outre, pour les utilisateurs seulement, la nature des informations qui doivent être enregistrées, à savoir le nom du produit phytopharmaceutique, le moment de son utilisation, la dose utilisée, la zone et la culture où le produit a été utilisé. La nature des informations que les autres opérateurs doivent faire figurer sur leurs registres n'est pas indiquée, ce qui est pour le moins regrettable.

**287. Un objectif limité à la réduction des risques.** Cette obligation de traçabilité a été ajoutée afin d'améliorer les contrôles, par les Etats membres, de la distribution et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques<sup>1207</sup>. La Commission européenne estime en effet, dans le cadre de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, que ces contrôles sont insuffisants<sup>1208</sup>. Une obligation de traçabilité a donc été insérée au titre de l'ancien article 17 de la directive 91/414/CEE, article lui-même repris et développé dans le

---

<sup>1207</sup> Commission des Communautés européennes, *Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, COM(2002) 349 final, 1<sup>er</sup> juillet 2002, p. 35, point 2.b. ; Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, COM(2006) 372 final, 12 juillet 2006, p. 10, point 4.2.

<sup>1208</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 13.

chapitre VIII du règlement n° 1107/2009 consacré aux contrôles. Selon les considérants, la tenue de ces registres a pour finalité d'« *élever le niveau de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement en assurant la traçabilité d'une exposition éventuelle* »<sup>1209</sup>. Elle vise donc seulement la réduction des risques liés aux pesticides, non la réduction des usages. L'enjeu consiste en outre à accorder les paiements directs de la politique agricole commune aux seuls agriculteurs qui respectent les conditions d'utilisation des pesticides prévues par la réglementation<sup>1210</sup>. La vérification des registres phytopharmaceutiques doit donc permettre de vérifier que les agriculteurs ont bien fait une « *utilisation appropriée* » des pesticides, comme le prévoit l'article 55 du règlement n° 1107/2009. Or, l'article 55 précise que l'« *utilisation appropriée* » inclut, non seulement « *l'application des principes de bonnes pratiques phytosanitaires* »<sup>1211</sup> et le respect des conditions fixées conformément à l'article 31<sup>1212</sup> et mentionnées sur l'étiquetage », mais aussi les « *principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures* ». La vérification des registres phytopharmaceutiques devrait donc pouvoir permettre de contrôler la mise en œuvre de la lutte intégrée, qui prône le recours à des méthodes de lutte alternatives aux pesticides. En théorie seulement car nous verrons que la conditionnalité des paiements directs de la politique agricole commune exclut la lutte intégrée de la vérification de l'« *utilisation appropriée* » des pesticides<sup>1213</sup>.

**288. Un outil insuffisamment exploité.** Une meilleure connaissance des modalités de traitements phytopharmaceutiques réalisés sur chaque culture peut pourtant constituer le point de départ d'une politique de diminution des usages phytopharmaceutiques et d'affranchissement de la dépendance à ces produits. Lors des discussions relatives à l'adoption du règlement n° 1107/2009, le Parlement européen avait proposé de mettre en place un « *"passeport pesticide" destiné à assurer la traçabilité des pesticides dans la chaîne alimentaire et dans les ressources en eau* » et à créer « *une incitation supplémentaire à*

---

<sup>1209</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 44.

<sup>1210</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the european Parliament, the european economic and social Committee and the Committee of the regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 13.

<sup>1211</sup> Une « *bonne pratique phytosanitaire* » est définie, par l'article 3, point 18), du règlement n° 1107/2009, comme suit : « *[P]ratique impliquant que les traitements au moyen de produits phytopharmaceutiques appliqués à des végétaux ou produits végétaux donnés, conformément aux conditions de leurs utilisations autorisées, soient sélectionnés, dosés et dispensés dans le temps de manière à assurer une efficacité optimale avec la quantité minimale nécessaire, compte tenu des conditions locales et des possibilités de contrôle cultural et biologique* ».

<sup>1212</sup> C'est-à-dire les conditions d'octroi de l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique.

<sup>1213</sup> Cf. ci-après, paragraphe n° 426.



*réduire l'utilisation des pesticides* »<sup>1214</sup>. A l'aide de ce passeport, les industriels ou distributeurs de la chaîne alimentaire pourraient en effet choisir d'acheter des produits agricoles ayant reçu peu de traitements phytopharmaceutiques. Ce faisant, le curseur ne serait pas seulement déplacé de l'étape de mise sur le marché à celle de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Il engloberait aussi l'étape qui suit l'utilisation de ces produits. Les exploitants de la chaîne alimentaire pourraient en effet, par leurs achats, agir indirectement en faveur d'une réduction de l'emploi des pesticides. Un tel passeport n'a finalement pas été retenu dans les dispositions du règlement n° 1107/2009.

**289. Une durée de conservation trop courte.** En outre, s'agissant de l'objectif de réduction des risques, la durée de conservation des registres interpelle. Une durée de conservation réduite à trois ans pour les utilisateurs est sans doute liée à la volonté de limiter autant que possible la « *charge administrative* » qui pèse sur les agriculteurs, comme le rappelle le considérant n° 46 du règlement n° 1107/2009. Cette courte durée s'avère cependant insuffisante pour faire le lien entre un produit utilisé et une pathologie chronique, qui pourra se révéler plusieurs années, voire même plusieurs dizaines d'années après l'exposition. A ce titre, le Parlement européen avait d'ailleurs proposé de conserver ces registres pendant trente ans au moins<sup>1215</sup>.

Pour finir, l'obligation de traçabilité de toute distribution ou utilisation de produits phytopharmaceutiques, introduite à l'article 67 du règlement n° 1107/2009, est calquée sur les dispositions prévues en matière de traçabilité par le droit alimentaire, comme l'indique le considérant n° 46 du règlement n° 1107/2009.

## **II. Une traçabilité plus complète pour le droit alimentaire, à l'exception des pesticides**

**290. Les pesticides à première vue exclus.** L'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 178/2002 dispose : « *Les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale doivent être en mesure d'identifier toute personne leur ayant fourni [...] toute substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans des denrées alimentaires ou dans des aliments pour animaux* ». Il pourrait en être déduit que les agriculteurs sont tenus d'identifier les produits phytopharmaceutiques utilisés pour traiter les cultures destinées à la production de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux.

---

<sup>1214</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 21, Amendement 27 au considérant n° 36 et justification de cet amendement.

<sup>1215</sup> *Ibid.*, p. 113, Justification à l'amendement 216 de l'article 64, paragraphe 1.

L'article 3, point 3), du règlement n° 178/2002 définit en effet les « *exploitants du secteur alimentaire* » comme « *la ou les personnes physiques ou morales chargées de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur alimentaire qu'elles contrôlent* ». L'article 3, point 2), de ce règlement définit en outre une « *entreprise du secteur alimentaire* » comme « *toute entreprise publique ou privée assurant, dans un but lucratif ou non, des activités liées aux étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires* ». Or, la « *production primaire* » est définie par le point 17) de l'article 3 du règlement n° 178/2002, comme « *la production, l'élevage ou la culture de produits primaires, y compris la récolte, la traite et la production d'animaux d'élevage avant l'abattage* ». Il en découle que les agriculteurs sont considérés, par le règlement n° 178/2002, comme des exploitants du secteur alimentaire.

Cependant, la définition d'une denrée alimentaire exclut explicitement les cultures, même destinées à la production de denrées alimentaires<sup>1216</sup>. L'article 2 du règlement n° 178/2002 précise ainsi que « *[l]e terme "denrée alimentaire" ne couvre pas : [...] c) les plantes avant leur récolte* ». Cette exclusion est, certes, compréhensible, dans la mesure où les cultures ne sont pas destinées, en l'état, à la consommation humaine. Pourtant, dans le même temps, les animaux vivants sont assimilés à des denrées alimentaires, dès lors qu'ils sont « *préparés en vue de la consommation humaine* »<sup>1217</sup>. En outre l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002 prévoit explicitement une obligation de traçabilité à l'encontre des « *animaux producteurs de denrées alimentaires* ». De fait, pourquoi les céréales, fruits ou autres légumes cultivés en vue de la consommation humaine ne pourraient-ils pas être considérés comme des denrées alimentaires, ou tout du moins être inclus dans l'obligation de traçabilité prévue par le règlement n° 178/2002 ?

Par ailleurs, les « *résidus et contaminants* » sont également exclus de la définition d'une denrée alimentaire<sup>1218</sup>. Là encore, cette exclusion est cohérente avec la définition d'une denrée alimentaire donnée par le paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 178/2002, dans la mesure où ces résidus et contaminants ne sont pas destinés à être ingérés, ni raisonnablement susceptibles d'être ingérés, par l'être humain.

Il résulte cependant des deux exclusions précédentes que les traitements phytopharmaceutiques des cultures destinées à la consommation humaine n'entrent pas dans

---

<sup>1216</sup> Une denrée alimentaire est définie, par l'article 2 du règlement n° 178/2002, comme « *toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain* ».

<sup>1217</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, Article 2.

<sup>1218</sup> *Ibid.*

le champ d'application de l'obligation de traçabilité prévue par l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 178/2002.

**291. Une traçabilité phytopharmaceutique finalement incluse.** La dissymétrie de traitement, en matière de traçabilité, entre le règne animal et le règne végétal est vraisemblablement héritée de la crise de l'ESB. Cette crise a en effet durablement provoqué la méfiance à l'égard des risques sanitaires liés à l'alimentation, plus particulièrement lorsqu'elle est d'origine animale. Concernant les risques sanitaires à court terme, d'origine microbiologique, il est vrai qu'ils sont en général plus élevés pour les produits d'origine animale que pour ceux d'origine végétale. En ce qui concerne, en revanche, les risques à long terme, dus à divers résidus et contaminants, les denrées et aliments d'origine végétale sont tout aussi risqués que ceux d'origine animale. S'agissant des risques liés à une exposition aux résidus de produits phytopharmaceutiques, ces denrées et aliments d'origine végétale sont même plus risqués que ceux d'origine animale. Ces résidus sont en effet plus présents dans les denrées et aliments d'origine végétale que dans ceux d'origine animale. Les denrées et aliments d'origine animale sont en effet plutôt contaminés par les résidus de médicaments vétérinaires que par les résidus de pesticides.

En outre, une telle différence de traitement entre les produits d'origine animale et ceux d'origine végétale est contraire au principe de la nouvelle législation alimentaire, selon lequel : « *Pour adopter une approche suffisamment globale et intégrée de la sécurité des denrées alimentaires, il convient de définir la législation alimentaire au sens large de manière à couvrir un large éventail de dispositions ayant un effet direct ou indirect sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, notamment les dispositions sur [...] les autres intrants agricoles au niveau de la production primaire* »<sup>1219</sup>. C'est pourquoi le Conseil national de l'alimentation considère que sont concernés par la législation alimentaire « *l'élevage d'animaux ou la culture de végétaux susceptibles d'être consommés sauf preuve formelle qu'ils sont destinés à un autre usage* », et donc par extension « *[l]es intrants vétérinaires et phytosanitaires [...] dans la mesure où leur utilisation a un impact sur le produit* »<sup>1220</sup>.

Le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA) de la

---

<sup>1219</sup> Règlement (CE) n° 178/2002, *op. cit.*, considérant n° 11.

<sup>1220</sup> Conseil national de l'alimentation, *Avis sur la préparation de l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui concernent les entreprises*, n° 48, 9 novembre 2004, p. 39.

Commission européenne est également d'avis, au vu de certains textes du droit alimentaire, que les agriculteurs doivent tenir et conserver des registres sur les produits phytopharmaceutiques et les médicaments vétérinaires<sup>1221</sup>. En effet, le règlement n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires impose aux « *exploitants du secteur alimentaire qui produisent ou récoltent des produits végétaux* » de tenir des registres concernant « *toute utilisation de produits phytosanitaires* »<sup>1222</sup>. Le règlement n° 183/2005 pose la même obligation à l'encontre des exploitants du secteur de l'alimentation animale<sup>1223</sup>. Toutefois, le CPCASA estime que les produits phytosanitaires et leurs fabricants ne sont pas concernés par les dispositions prévues par l'article 18 du règlement n° 178/2002 en matière de traçabilité<sup>1224</sup>. Il en ressort qu'en matière de produits phytopharmaceutiques, l'obligation de traçabilité posée par le droit alimentaire se limite à l'enregistrement, par les agriculteurs, des produits qu'ils utilisent pour traiter les cultures.

Pour finir, le règlement n° 882/2004 relatif aux contrôles officiels prévoit une obligation générale de contrôle « *à n'importe quel stade de la production, de la transformation et de la distribution des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires* », qui doit tenir compte des « *risques identifiés liés [...] à l'utilisation [...] de tout processus, matériel, substance, activité ou opération susceptible d'influer sur la sécurité des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires* »<sup>1225</sup>. Il en découle que les autorités compétentes doivent contrôler « *l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à tous les stades de la production des denrées alimentaires, y compris la tenue de registres concernant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques* », comme le rappelle le règlement n° 1107/2009<sup>1226</sup>.

**292. Une traçabilité phytopharmaceutique *in fine* exclusivement avale.** Le droit alimentaire de l'Union européenne impose aux producteurs primaires de tracer l'utilisation

---

<sup>1221</sup> Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, *Orientations pour la mise en œuvre des articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 et 20 du règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux de la législation alimentaire*, Conclusions du CPCASA mises à jour, 26 janvier 2010, p. 19.

<sup>1222</sup> Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, *JOUE* L 139 du 30 avril 2004, Annexe I, Partie A, III. Tenue des registres, point 9.

<sup>1223</sup> Règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux, *JOUE* L 35 du 8 février 2005, Annexe I, Partie A, II. Tenue des registres, point 2.

<sup>1224</sup> Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, *Orientations pour la mise en œuvre des articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 et 20 du règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux de la législation alimentaire*, Conclusions du CPCASA mises à jour, 26 janvier 2010, p. 19 et 20.

<sup>1225</sup> Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, *JOUE* L 165 du 30 avril 2004, Article 3, paragraphe 3 et paragraphe 1, point a).

<sup>1226</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 46.

des produits phytopharmaceutiques. Cette traçabilité se trouve donc uniquement tournée vers l'aval de la chaîne alimentaire, alors que l'article 18 du règlement n° 178/2002 prévoit une obligation de traçabilité à la fois amont et aval pour l'ensemble des exploitants du secteur alimentaire. Il en est d'ailleurs de même du règlement n° 1107/2009, dont les obligations d'enregistrement sont exclusivement tournées vers l'aval de la chaîne agroalimentaire. Il serait pourtant utile que les agriculteurs enregistrent également le nom de leurs fournisseurs de pesticides, voire même le numéro de lot et la date d'achat. Ces informations permettraient en effet, en cas d'atteinte à la santé ou l'environnement, de remonter jusqu'au fournisseur. Pour les agriculteurs, l'enregistrement de ces informations permettrait, le cas échéant, de désengager leur responsabilité en cas de dommages causés à l'environnement ou de pathologies humaines ou animales provoquées par des traitements phytopharmaceutiques. C'est sans doute pour ces raisons que les dispositions françaises en matière de traçabilité phytopharmaceutique sont plus complètes que celles prévues par le droit de l'Union européenne.

### ***B. Des dispositions françaises plus abouties***

**293. Une traçabilité initialement limitée aux produits les plus dangereux.** La mise en place de registres relatifs aux produits phytopharmaceutiques date, au niveau français, de la loi n° 2006-1772<sup>1227</sup>. L'article 35 de cette loi a ainsi imposé aux personnes réalisant la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit de produits phytopharmaceutiques classés comme toxiques, très toxiques, cancérogènes, mutagènes, tératogènes et dangereux pour l'environnement, déjà tenues d'être agréées<sup>1228</sup>, de renseigner ces opérations sur un registre. Dans la mesure où seuls les produits phytopharmaceutiques les plus dangereux étaient concernés par la tenue de ce registre, l'objet était uniquement d'assurer la protection de la santé et de l'environnement *via* une traçabilité des expositions.

**294. Une extension à l'ensemble des pesticides et professionnels.** La loi Grenelle II a ensuite étendu cette obligation à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques, quelle que soit leur dangerosité, mettant ainsi les dispositions françaises en conformité avec celles prises par le règlement n° 1107/2009 en matière de tenue de registres. Le droit français

---

<sup>1227</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF* n° 303 du 31 décembre 2006.

<sup>1228</sup> L'agrément des entreprises exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques sera étudié plus loin, paragraphe n° 341 et s.

dépasse cependant les exigences de l'Union européenne, puisqu'il impose la tenue de ces registres à d'autres catégories de professionnels. La loi n° 2010-788 contraint ainsi les applicateurs de pesticides en qualité de prestataires de services, et les conseillers à leur utilisation, à la tenue de registres phytopharmaceutiques<sup>1229</sup>. La loi n° 2010-1658 a ensuite étendu cette obligation aux distributeurs de semences traitées au moyen d'un pesticide, ainsi qu'aux personnes exerçant l'activité de traitement de semences en prestation de service<sup>1230</sup>. L'objectif de cette dernière mesure est avant tout d'assurer la déclaration permettant le recouvrement de la redevance pour pollutions diffuses et, à plus long terme seulement, de vérifier l'efficacité de cette redevance sur l'objectif de réduction de l'usage de ces produits<sup>1231</sup>.

**295. Une traçabilité amont imposée par la RPD.** De plus, l'article L254-3-1 du CRPM<sup>1232</sup> impose aux acheteurs de produits phytopharmaceutiques d'inscrire « *dans un registre établi à cet effet le montant et la date de l'acquisition des produits ou de la prestation de traitement ainsi que les quantités de produits correspondantes* ». Cette disposition a été introduite par l'article 87, paragraphe I, de la loi n° 2010-1658 et ne concerne toutefois que les acquisitions auprès de personnes qui ne sont pas redevables de la redevance pour pollution diffuse. Cette disposition a ainsi pour objet « *d'assurer la traçabilité des achats réalisés à l'étranger, opérations qui échappaient jusqu'ici à tout contrôle* »<sup>1233</sup>.

**296. Des précisions sur la nature des informations enregistrées.** Quant aux personnes en charge de la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit de pesticides, l'article L254-1 du CRPM indique que le registre phytopharmaceutique doit retranscrire leurs ventes, sans autre précision sur la nature des informations à reporter. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt vient toutefois compléter cette lacune. Elle précise en effet que les personnes visées par l'article L254-1 du CRPM, paragraphe II,

---

<sup>1229</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010, Article 94, paragraphe I.

<sup>1230</sup> Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2010, Article 87, paragraphe II.

<sup>1231</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010*, Assemblée nationale, n° 2998, Tome I, 1<sup>er</sup> décembre 2010, p. 448. La redevance pour pollutions diffuses sera étudiée ci-après, paragraphe n° 319 et s.

<sup>1232</sup> Tel que modifié par l'article 4 de l'ordonnance n° 2011-840 précitée.

<sup>1233</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010*, Assemblée nationale, n° 2998, Tome I, 1<sup>er</sup> décembre 2010, p. 447.

points 1° et 2°<sup>1234</sup>, doivent conserver un document, registre le cas échéant, mentionnant les quantités, numéros de lot et dates de fabrication des produits phytopharmaceutiques vendus ou utilisés<sup>1235</sup>. Il est à noter que les conseillers à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, qui doivent aussi tenir un registre, ne sont pas inclus dans cette disposition. Cette absence peut sans doute s'expliquer par le fait que le règlement n° 1107/2009 n'inclut pas les conseillers dans l'article 67 relatif à la tenue des registres. En outre, la tenue des registres vient se superposer, au niveau français, avec une autre disposition, à savoir l'obligation d'écrire les préconisations en matière de traitements phytopharmaceutiques<sup>1236</sup>. L'archivage d'un double de ces préconisations écrites fournies aux agriculteurs pourrait donc aisément remplacer la tenue de registres phytopharmaceutiques par les conseillers à leur utilisation. Les textes français auraient toutefois pu le préciser, afin de clarifier les obligations des conseillers.

**297. Des sanctions pénales incomplètes.** Pour finir, la réglementation française punit d'une contravention de quatrième classe l'absence de registre ou la tenue non conforme de ce registre<sup>1237</sup>. Cette sanction est prévue pour tous les professionnels concernés par la tenue d'un registre, à l'exception toutefois des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques. Dans ces conditions, les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ne seront pas vraiment encouragés à la bonne tenue d'un registre de l'utilisation de ces produits. Les non conformités en matière de registres pourront toutefois indirectement être sanctionnées à travers le dispositif concernant la certification individuelle<sup>1238</sup>, ou encore la conditionnalité des aides directes de la politique agricole commune<sup>1239</sup>.

Il ressort de l'ensemble de ces développements que les obligations prévues en matière de traçabilité de produits phytopharmaceutiques, plus complètes au niveau français qu'au niveau de l'Union européenne, ne visent toutefois que la réduction des risques liés à l'utilisation de ces produits, non un changement des pratiques agricoles. D'autres mesures poursuivent le même objet, comme l'interdiction de pulvérisation aérienne.

---

<sup>1234</sup> A savoir, pour le point 1°, les personnes en charge de la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit des produits phytopharmaceutiques et, pour le point 2°, les personnes en charge de l'application en qualité de prestataire de services de produits phytopharmaceutiques.

<sup>1235</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 53, paragraphe V, point 3°.

<sup>1236</sup> L'obligation, pour les conseillers, d'écrire leurs préconisations écrites, sera étudiée ci-après, paragraphe n° 348 et s.

<sup>1237</sup> Article R254-30 du CRPM créé par le décret n° 2011-1325, *op. cit.*, Article 1.

<sup>1238</sup> La certification individuelle est traitée ci-après, paragraphe n° 332 et s.

<sup>1239</sup> La conditionnalité des aides directes de la PAC est traitée ci-après, paragraphe n° 425 et s.

## Paragraphe II. Vers l'interdiction de pulvérisation aérienne

**298.** En droit français, comme en droit de l'Union européenne, la pulvérisation aérienne est interdite, sauf dérogations rigoureusement encadrées (A). L'encadrement français des dérogations ainsi que sa mise en œuvre, non conformes au droit de l'Union européenne, compromettent cependant l'interdiction de principe (B).

### *A. Des conditions de dérogation rigoureusement encadrées*

**299. La pulvérisation aérienne interdite.** Au niveau français, l'article 31, point g), de la loi Grenelle I fixe comme objectif « *[d]'interdire l'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques, sauf dérogations* »<sup>1240</sup>. L'article 103 de la loi Grenelle II a donc ajouté, à l'ancien article L253-3 du code rural, un alinéa interdisant l'épandage aérien des produits phytopharmaceutiques<sup>1241</sup>. Suite à l'article 1 de l'ordonnance n° 2011-840, cette interdiction se trouve codifiée à l'article L253-8 du code rural et de la pêche maritime. Au niveau de l'Union européenne, l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2009/128/CE prévoit que « *[l]es Etats membres veillent à ce que la pulvérisation aérienne soit interdite* ».

**300. Des dérogations possibles.** L'article 9, paragraphe 2, de la directive 2009/128/CE, et l'article L253-8 du CRPM, tel que modifié par l'article 1 de l'ordonnance n° 2011-840, prévoient la possibilité de déroger à cette interdiction. Selon l'article L253-8 du CRPM, la pulvérisation aérienne des produits phytopharmaceutiques peut être autorisée « *lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre* ».

**301. La volonté de réduire les risques pour la santé et l'environnement.** L'objet de cette interdiction consiste à réduire les risques pour la santé humaine et l'environnement liés à ce mode d'application. Ces risques peuvent en effet s'avérer importants, compte tenu de la dérive des produits phytopharmaceutiques lors de la pulvérisation, comme l'explique le considérant n° 14 de la directive 2009/128/CE<sup>1242</sup>. Ce mode de pulvérisation suscite en

---

<sup>1240</sup> Loi n° 2009-967, *op. cit.*

<sup>1241</sup> Loi n° 2010-788, *op. cit.*

<sup>1242</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, considérant n° 14 : « *La pulvérisation aérienne de pesticides est susceptible d'avoir des effets néfastes importants sur la santé humaine et l'environnement, à cause notamment de la dérive*



particulier l'inquiétude des riverains quant aux risques encourus pour leur santé et pour l'environnement. En témoigne une question parlementaire<sup>1243</sup> et, plus récemment, la polémique provoquée par l'épisode de malaises connus par les enfants et l'institutrice d'une école primaire de Gironde suite à la pulvérisation, pourtant non aérienne, de fongicides sur les vignes voisines de l'école<sup>1244</sup>. La dispersion dans l'atmosphère des particules de produits phytopharmaceutiques est également source de risques pour les exploitations agricoles biologiques, les jardins particuliers et les ruches voisines, comme le souligne un député<sup>1245</sup>.

**302. Une interdiction mieux affirmée.** Il est à noter que la rédaction de l'article L253-8 du CRPM, tel que modifié par l'article 1 de l'ordonnance n° 2011-840, clarifie la situation par rapport à la rédaction initiale, telle qu'issue de l'article 103 de la loi n° 2010-788. Il est désormais affirmé que l'interdiction est la règle, la pulvérisation aérienne ne pouvant intervenir que par dérogation. La rédaction initiale, en une seule phrase et sans mention expresse du caractère dérogatoire des éventuelles autorisations de pulvérisation aérienne accordées<sup>1246</sup>, pouvait laisser entendre que ces autorisations constituaient des règles particulières pérennes. L'article L253-8 du CRPM met donc fin à l'éventuelle ambiguïté résultant du texte initial. Ce faisant, cet article ne fait toutefois que reprendre la rédaction de l'article 9 de la directive 2009/128/CE, qui énonce, dans un premier paragraphe, la règle d'interdiction, et fixe, dans un deuxième paragraphe seulement, les conditions de dérogation.

---

*des produits pulvérisés. Il convient donc d'interdire d'une manière générale la pulvérisation aérienne, avec possibilité de dérogation seulement lorsque cette méthode présente des avantages manifestes, du point de vue de son incidence limitée sur la santé humaine et sur l'environnement par rapport aux autres méthodes de pulvérisation, ou lorsqu'il n'existe pas d'autre solution viable, pourvu qu'il soit fait usage de la meilleure technologie disponible pour limiter la dérive ».*

<sup>1243</sup> Assemblée nationale, Question écrite n° 117508, JO AN du 13 septembre 2011, p. 9671 – Réponse du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, JO AN du 13 décembre 2011, p. 13039.

<sup>1244</sup> Cf. par exemple : Sud Ouest, « Elèves intoxiqués en Haute Gironde : une « utilisation inappropriée » de pesticides », 15 mai 2014, Article disponible à l'adresse : <http://www.sudouest.fr/2014/05/15/elevés-intoxiqués-dans-le-blays-la-prefecture-parle-de-d-utilisation-inappropriée-de-pesticides-1556058-3227.php>, page consultée le 30 juin 2014.

<sup>1245</sup> Assemblée nationale, Question écrite n° 117508, JO AN du 13 septembre 2011, p. 9671 – Réponse du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, JO AN du 13 décembre 2011, p. 13039.

<sup>1246</sup> L'article 103 de la loi n° 2010-788 précitée dispose : « L'épandage aérien des produits mentionnés à l'article L253-1 est interdit, sauf dans des conditions strictement définies par l'autorité administrative pour une durée limitée lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre, conformément aux dispositions nationales fixées après avis du comité consultatif de la protection des végétaux, et après information de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ».

Pourtant, les dérogations à l'interdiction de pulvérisation aérienne accordées au niveau français ne respectent pas toujours le cadre général fixé par cette directive.

### ***B. Des dérogations françaises non conformes au droit de l'Union européenne***

**303. Le défaut d'évaluation spécifique des risques.** Selon l'article R253-46, paragraphe I, du CRPM, tel que modifié par l'article 1 du décret n° 2012-755<sup>1247</sup>, l'autorisation de pulvériser par voie aérienne des produits phytopharmaceutiques est accordée par le préfet du département concerné par la pulvérisation. Le paragraphe II de cet article exige que les produits phytopharmaceutiques objets de la demande de dérogation soient expressément approuvés par le ministre chargé de l'agriculture pour la pulvérisation aérienne, sur la base d'une évaluation spécifique des risques liés à ce mode d'application<sup>1248</sup>. C'est à l'ANSES que revient la charge d'évaluer ces risques spécifiques<sup>1249</sup>. Cette obligation d'évaluation spécifique des risques liés à la pulvérisation aérienne et d'autorisation pour ce faire découle de l'article 9, paragraphe 2, point b), de la directive 2009/128/CE. Bien que moins précises par rapport aux dispositions fixées par le décret n° 2012-755<sup>1250</sup>, celles anciennement prévues par l'article 6 de l'arrêté du 31 mai 2011<sup>1251</sup> ne renvoyaient pas moins à la directive 2009/128/CE. C'est pourquoi le tribunal administratif de Fort de France, saisi en référé d'une demande d'annulation d'une autorisation préfectorale de pulvérisation aérienne de quatre produits phytopharmaceutiques et d'un adjuvant, a partiellement annulé cette autorisation en ce qui concerne l'adjuvant Banole, dans la mesure où ce dernier n'avait pas fait l'objet d'une évaluation spécifique des risques<sup>1252</sup>.

---

<sup>1247</sup> Décret n° 2012-755 du 9 mai 2012 relatif à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, *JORF* du 10 mai 2012.

<sup>1248</sup> Article R253-46 du CRPM, tel que modifié par l'article 1 du décret n° 2012-755.

<sup>1249</sup> Article R253-46 du CRPM, tel que modifié par l'article 1 du décret n° 2012-755.

<sup>1250</sup> BILLET (P.), « Pesticides : le droit pulvérisé », *Environnement et Développement durable*, n° 6, Juin 2012, Alerte 52.

<sup>1251</sup> L'article 6 de l'arrêté du 31 mai 2011 précité dispose : « A compter du 26 novembre 2011, les produits phytopharmaceutiques utilisés en épandage aérien doivent avoir fait l'objet d'une évaluation spécifique à cet usage conformément à la directive 2009/128/CE susvisée ».

<sup>1252</sup> Tribunal administratif de Fort-de-France, Requête n° 1200855 présentée par l'Association médicale pour la sauvegarde de l'environnement et de la Santé-Martinique (AMSE), Ordonnance du 5 octobre 2012 ; commentaire de BIAGINI-GIRARD (S.), « Il faut sauver la banane ! (et le Banole ?) », *Environnement et Développement durable*, Décembre 2012, Commentaire n° 86, p. 67 et s.

**304. Des possibilités françaises supplémentaires de dérogation.** L'arrêté du 31 mai 2011<sup>1253</sup>, qui précisait initialement les conditions d'octroi des autorisations de pulvérisation aérienne, prévoyait une autre possibilité de dérogation, qui ne figurait pas dans la directive 2009/128/CE. L'article 2 de cet arrêté offrait ainsi la possibilité d'autoriser la pulvérisation aérienne « *lorsque la hauteur des végétaux, la topographie (reliefs accidentés, fortes pentes), les enjeux pédologiques des zones à traiter (portance des sols), la réactivité ou la rapidité d'intervention sur des surfaces importantes ne permettent pas l'utilisation des matériels de pulvérisation terrestres* ». Chacun de ces inconvénients pratiques suffisait donc à autoriser, seul, la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques, au détriment de solutions alternatives. Ce qui fait dire à certains auteurs que la transposition française des conditions de dérogation à l'interdiction de pulvérisation aérienne était « *des plus accommodantes* » pour la pulvérisation aérienne<sup>1254</sup>. Au demeurant, cette situation n'était pas sans rappeler l'évaluation comparative des produits contenant des substances dont on envisage la substitution, encadrée par l'article 50 et l'annexe IV du règlement n° 1107/2009. Pour cette évaluation comparative aussi, un certain nombre d'inconvénients pratiques représente un frein à l'adoption de solutions alternatives<sup>1255</sup>.

L'arrêté du 23 décembre 2013 tente de rectifier la non-conformité à la directive 2009/128/CE introduite par l'arrêté du 31 mai 2011. L'article 3 de l'arrêté de 2013 permet ainsi de déroger à l'interdiction de pulvérisation aérienne « *si cette technique présente des avantages manifestes, dûment justifiés, pour la santé, l'environnement ou la sécurité et la protection des opérateurs du fait de l'impossibilité du passage de matériels terrestres en raison : - de la hauteur des végétaux ; ou – d'une pente ou dévers des parcelles trop importants ; ou – d'une portance des sols trop faible* ». Le Conseil d'Etat a toutefois suspendu l'application de cet arrêté, dans une ordonnance rendue le 6 mai 2014 suite à la requête présentée par l'Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles, contestant la légalité de l'arrêté<sup>1256</sup>. Le Conseil d'Etat considère ainsi que la dérogation prévue par l'article 3 de l'arrêté du 23 décembre 2013 « *a pour effet de permettre une dérogation à l'interdiction de la pulvérisation aérienne sur le seul critère de la sécurité et de la protection des*

---

<sup>1253</sup> Arrêté du 31 mai 2011 relatif aux conditions d'épandage des produits mentionnés à l'article L253-1 du code rural et de la pêche maritime par voie aérienne, *JORF* n° 132 du 8 juin 2011.

<sup>1254</sup> BILLET (P.), « Pesticides : le droit pulvérisé », *Environnement et Développement durable*, n° 6, Juin 2012, Alerte 52.

<sup>1255</sup> L'évaluation comparative des produits contenant des substances dont on envisage la substitution est traitée précédemment, paragraphe n° 261 et s.

<sup>1256</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 376812 présentée par l'Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles (ASFA) et autres, Ordonnance du 6 mai 2014.

*opérateurs* »<sup>1257</sup>. Or, comme le rappelle le Conseil d'Etat, les conditions d'autorisation de la pulvérisation aérienne prévues par l'article 9, paragraphe 2, point a), de la directive 2009/128/CE, et l'article L253-8 du CRPM, imposent « *le double critère de l'avantage manifeste pour la santé et l'environnement* »<sup>1258</sup>. En conséquence, il n'est pas possible d'accorder une autorisation de pulvérisation aérienne sur l'unique critère de la protection de la santé des applicateurs de pesticides, comme le prévoit l'article 3 de l'arrêté du 23 décembre 2013.

**305. Des délais et distance de sécurité insuffisants.** De plus, selon les articles 12 et 17 de l'arrêté du 23 décembre 2013, la pulvérisation aérienne peut intervenir cinq jours ouvrés après avoir fait l'objet d'une déclaration préalable à l'autorité compétente, et soixante-douze heures après avoir été porté à la connaissance du public. Le Conseil d'Etat considère ces délais comme brefs et en déduit, en partie, que l'arrêté du 23 décembre 2013 « *est susceptible de porter une atteinte grave et suffisamment immédiate* » à l'environnement<sup>1259</sup>. Ces brefs délais ont pourtant été conservés dans le nouvel arrêté du 15 septembre 2014<sup>1260</sup>. Le délai initialement prévu par l'article 10 de l'arrêté du 31 mai 2011, entre la notification au public de l'opération de pulvérisation aérienne et sa réalisation effective, était encore plus bref, soit quarante-huit heures seulement, ce qui faisait déjà l'objet de critiques<sup>1261</sup>. Ce délai ne suffit effectivement pas à un apiculteur pour déplacer plusieurs centaines de ruches. Enfin, l'article 8 de l'arrêté du 23 décembre 2013 et l'article 7 de l'arrêté du 15 septembre 2014, reprenant les dispositions prévues par l'article 7 de l'arrêté du 31 mai 2011, imposent une distance de sécurité de cinquante mètres entre la zone de pulvérisation aérienne et les habitations. A ce sujet, l'article 9, paragraphe 2, point e), de la directive 2009/128/CE dispose : « *La zone à pulvériser n'est pas à proximité immédiate de zones résidentielles* ». Autrement dit, une distance de cinquante mètres est considérée par la réglementation française, comme n'étant pas « *à proximité immédiate* », ce qu'il est permis de mettre en doute<sup>1262</sup>. Au Sénat, la mission commune d'information sur les pesticides recommande

---

<sup>1257</sup> Conseil d'Etat, Requête n° 376812 présentée par l'Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles (ASFA) et autres, Ordonnance du 6 mai 2014, considérant n° 6.

<sup>1258</sup> *Ibid.*

<sup>1259</sup> *Ibid.*, considérant n° 4.

<sup>1260</sup> Arrêté du 15 septembre 2014 relatif aux conditions d'épandage par voie aérienne des produits mentionnés à l'article L253-8 du code rural et de la pêche maritime, *JORF* du 19 septembre 2014, Articles 11 et 16.

<sup>1261</sup> BILLET (P.), « Pesticides : le droit pulvérisé », *Environnement et Développement durable*, n° 6, Juin 2012, Alerte 52.

<sup>1262</sup> *Ibid.*

d'ailleurs de porter cette distance de sécurité à cent mètres<sup>1263</sup>. S'emparant de la polémique citée plus haut, occasionnée par les malaises subis par les enfants d'une école primaire suite à l'épandage de fongicides sur le vignoble environnant, la ministre chargée de l'écologie a même proposé d'allonger la distance de sécurité à deux-cent mètres des habitations, pour tout épandage, qu'il soit ou non aérien. Il est vrai que la réglementation française ne prévoit pas de distance de sécurité pour les pulvérisations terrestres de pesticides, à l'exception toutefois des lieux accueillant des personnes vulnérables pour lesquels une distance de sécurité de cinquante mètres est imposée<sup>1264</sup>. Loin de reprendre la suggestion de la ministre chargée de l'écologie, le gouvernement propose, dans un amendement à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, « *la mise en place de mesures de protection adaptées telles que des haies, des dispositifs anti-dérive ou des dates et horaires de traitement permettant d'éviter la présence de personnes vulnérables lors du traitement* »<sup>1265</sup>. Dans le cas où de telles mesures de protection ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative peut toutefois imposer une distance de sécurité<sup>1266</sup>. Or, l'idée de mettre en place des mesures de protection adaptées vis-à-vis des produits phytopharmaceutiques n'est pas vraiment nouvelle. L'article 2 de l'arrêté du 12 septembre 2006 prévoit déjà que « *des moyens appropriés doivent être mis en œuvre pour éviter leur entraînement hors de la parcelle ou de la zone traitée* »<sup>1267</sup>.

**306. Des contrôles insuffisants.** Au demeurant, quelle que soit la distance de sécurité imposée entre la zone de pulvérisation et les sites sensibles comme les habitations, encore faut-il être en mesure de vérifier que cette distance, tout comme les autres conditions de pulvérisation, sont respectées. A ce sujet, la mission commune d'information du Sénat sur les pesticides dénonce le manque de vérification du respect des conditions d'octroi des dérogations à l'interdiction de pulvérisation aérienne, et plus particulièrement de la distance de sécurité imposée<sup>1268</sup>. L'ANSES, quant à elle, relève, à la suite d'audition de riverains de

---

<sup>1263</sup> BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 275.

<sup>1264</sup> Arrêté du 27 juin 2011 relatif à l'interdiction d'utilisation de certains produits mentionnés à l'article L253-1 du code rural et de la pêche maritime dans des lieux fréquentés par le grand public ou des groupes de personnes vulnérables, *JORF* n° 173 du 28 juillet 2011, Article 2.

<sup>1265</sup> Amendement n° CE1085, déposé le 25 juin 2014 à l'Assemblée nationale, à l'article 23 du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté au nom de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, par M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 1548, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013.

<sup>1266</sup> *Ibid.*

<sup>1267</sup> Arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L253-1 du code rural, *JORF* n° 219 du 21 septembre 2006.

<sup>1268</sup> BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 235-236 ; voir aussi Sénat, Question écrite n° 10645, *JO Sénat* du 27 février 2014, p. 507 – Réponse du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *JO Sénat* du 5 juin 2014, p. 1305.

zones agricoles d'épandage, des « écarts » entre les prescriptions réglementaires en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques et la réalité<sup>1269</sup>. En conséquence, l'adoption de nouvelles mesures générales de gestion des risques peut, selon cette agence, être justifiée<sup>1270</sup>. Quant à la mission commune d'information du Sénat sur les pesticides, elle recommande de renforcer les contrôles et même, à terme, de supprimer toute pulvérisation aérienne<sup>1271</sup>.

### **307. Une interdiction subordonnée à la mise au point de solutions alternatives.**

Comme cette mission commune d'information, le ministère chargé de l'agriculture souhaite interdire, à terme, la pulvérisation aérienne. L'arrêté du 23 décembre 2013 rappelle en effet que les conditions de dérogation à l'interdiction de pulvérisation aérienne sont fixées « [à] titre de transition vers des pratiques culturales ne faisant plus appel à l'épandage aérien de produits phytosanitaires »<sup>1272</sup>. L'objectif est donc bien d'« accompagner la sortie du traitement aérien », comme l'explique le ministère chargé de l'agriculture dans une instruction technique<sup>1273</sup>. Tant pour le Sénat que pour le ministère chargé de l'agriculture, la suppression de toute pulvérisation aérienne de pesticides ne peut cependant intervenir que lorsque des solutions alternatives auront été mises au point<sup>1274</sup>. Cette mise au point est bien évidemment nécessaire. Mais présentée ainsi, comme une condition préalable à la suppression de tout épandage aérien, elle risque de freiner l'effectivité de cette interdiction. Le tout dernier arrêté du 15 septembre 2014 ne modifie d'ailleurs pas ces dispositions.

### **308. De conditions de dérogation plus restrictives.**

Suite à l'ordonnance du Conseil d'Etat du 6 mai 2014 susvisée, le ministère chargé de l'écologie a annoncé vouloir mettre fin, immédiatement, à la pratique de la pulvérisation aérienne<sup>1275</sup>. Pour la ministre chargée de l'écologie, il est ainsi question d'interdire cette pratique « sans délai pour le maïs doux, maïs pop-corn et bananes » et « dans 18 mois pour quelques cultures spécifiques de riz et de certains vignobles, pour lesquels il est nécessaire de trouver une alternative

---

<sup>1269</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à une demande d'appui scientifique pour réévaluer le dispositif réglementaire destiné à protéger les riverains des zones traitées avec des produits phytosanitaires*, 20 juin 2014, p. 34.

<sup>1270</sup> *Ibid.*

<sup>1271</sup> BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 236 et 275.

<sup>1272</sup> Arrêté du 23 décembre 2013 relatif aux conditions d'épandage par voie aérienne des produits mentionnés à l'article L253-8 du code rural et de la pêche maritime, *JORF* n° 301 du 28 décembre 2013, Article 1.

<sup>1273</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Mise en œuvre des dispositions de l'arrêté du 23 décembre 2013 relatif aux conditions d'épandage par voie aérienne des produits phytopharmaceutiques*, Instruction technique DGAL/SDQPV/2014-320 du 24 avril 2014, p. 3.

<sup>1274</sup> BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 236.

<sup>1275</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Ségolène Royal veut interdire l'épandage aérien de pesticides*, Communiqué de presse, 26 mai 2014.

*garantissant la sécurité des utilisateurs* »<sup>1276</sup>. Ce faisant, la ministre chargée de l'écologie « *souhaite tirer, avec le Gouvernement, toutes les conséquences de la décision récente du Conseil d'Etat* »<sup>1277</sup>. Pourtant, le Conseil d'Etat, dans son ordonnance du 6 mai 2014, n'a pas remis en question le principe même des dérogations à la pulvérisation aérienne. Cette possibilité de dérogation est en effet inscrite à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2009/128/CE et transposée à l'article L253-8 du CRPM. Le Conseil d'Etat a seulement suspendu l'exécution de l'arrêté du 23 décembre 2013 explicitant les conditions d'autorisation de la pulvérisation aérienne, compte tenu de la non-conformité de certaines dispositions à la directive 2009/128/CE.

Le ministère chargé de l'agriculture a soumis à la consultation publique un projet d'arrêté pour remplacer l'arrêté du 23 décembre 2013<sup>1278</sup>. L'article 3 de ce projet dispose : « *Au sens du second alinéa de l'article L253-8 du code rural et de la pêche maritime, un danger ne peut être maîtrisé par d'autres moyens lorsque la hauteur des végétaux, ou la pente ou le dévers des parcelles, ou la portance des sols rend impossible le traitement des cultures par voie terrestre* ». Cet article réintroduit donc les possibilités de dérogations initialement prévues par l'article 2 de l'arrêté du 31 mai 2011, considérées comme « *des plus accommodantes* » pour la pulvérisation aérienne<sup>1279</sup>, et par ailleurs nouvelles par rapport au cadre prévu par l'article 9, paragraphe 2, point a), de la directive 2009/128/CE. Cette dernière directive subordonne en effet l'autorisation de pulvérisation aérienne à l'absence d'« *autre solution viable* ». Cette condition ne saurait se confondre avec un danger qui ne pourrait être maîtrisé du seul fait, par exemple, d'une hauteur trop importante des végétaux. En conséquence, force est de constater un certain décalage entre, d'une part, la volonté affichée par le ministère chargé de l'agriculture de supprimer complètement, à terme, la pulvérisation aérienne, et les dispositions juridiques réellement prises. La solution ne pourrait-elle pas plutôt consister à interdire les cultures qui ne pourront être traitées que par voie aérienne ? La version finalement adoptée a toutefois supprimé ces conditions françaises supplémentaires à l'octroi des dérogations à l'interdiction de pulvérisation aérienne<sup>1280</sup>. Ces dérogations sont en outre qualifiées de

---

<sup>1276</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Ségolène Royal veut interdire l'épandage aérien de pesticides*, Communiqué de presse, 26 mai 2014.

<sup>1277</sup> *Ibid.*

<sup>1278</sup> Projet d'arrêté disponible à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/Projet-arrete-epandage-voie-aerienne>, page consultée le 30 juin 2014.

<sup>1279</sup> BILLET (P.), « Pesticides : le droit pulvérisé », *Environnement et Développement durable*, n° 6, Juin 2012, Alerte 52.

<sup>1280</sup> Arrêté du 15 septembre 2014 relatif aux conditions d'épandage par voie aérienne des produits mentionnés à l'article L253-8 du code rural et de la pêche maritime, *JORF* du 19 septembre 2014, Article 3.

« provisoires » ou « temporaires »<sup>1281</sup>. Elles sont enfin accordées pour certaines cultures seulement, à savoir la vigne et le riz, et uniquement pour lutter contre une liste d'organismes nuisibles prédéfinie<sup>1282</sup>. Il s'ensuit que la pulvérisation aérienne de pesticides sur les cultures de maïs n'est plus autorisée, comme le demandait la ministre chargée de l'écologie. Ce nouvel arrêté permet donc de mieux réduire les risques liés à l'utilisation de pesticides. Il en est de même pour la fiscalité phytopharmaceutique, même si du chemin reste encore à parcourir.

## ***Section II. Un principe pollueur-payeur non satisfait***

**309. Une application théorique aux pollutions phytopharmaceutiques.** Il résulte des paragraphes I et II de l'article L110-1 du code de l'environnement que la protection et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, de la qualité de l'air, des espèces animales et végétales, de la diversité et des équilibres biologiques auxquels ils participent s'inspirent, entre autres principes, du principe pollueur-payeur. Ce dernier est en outre défini par le point 3 du paragraphe II de l'article L110-1 du code de l'environnement comme suit : « *les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ». En conséquence, les coûts liés à la prévention et la réduction de la pollution de l'eau, de l'air, des sols, des espèces non cibles et les déséquilibres biologiques engendrés par cette pollution due aux pesticides, doivent être supportés par les professionnels exerçant une activité en lien avec les pesticides, en particulier les utilisateurs de ces produits.

Au niveau de l'Union européenne, l'article 191, paragraphe 2, du TFUE précise que la politique environnementale est fondée sur plusieurs principes, parmi lesquels figure le principe pollueur-payeur.

**310. Un défaut d'application aux pollutions agricoles.** Dès 1985, la Commission européenne rappelait, dans une communication sur les perspectives de la politique agricole commune, que le principe pollueur-payeur s'appliquait aussi aux agriculteurs<sup>1283</sup>. Mais la pratique est alors tout autre<sup>1284</sup>. Plus d'une décennie plus tard, les critiques persistent : tout se

---

<sup>1281</sup> *Ibid.*, notamment article 1 et article 13 et s.

<sup>1282</sup> *Ibid.*, Annexe I.

<sup>1283</sup> Commission des Communautés européennes, *Perspectives of the common agricultural policy*, COM(85) 333, 13 juillet 1985, p. 50, n° 8.

<sup>1284</sup> HERMITTE (M.-A.), « Le concept de diversité biologique et la création d'un statut de la nature », *op. cit.*, p. 251.



passé comme si le domaine agricole était exonéré de la mise en œuvre de ce principe<sup>1285</sup>. Aujourd'hui encore, le manque d'internalisation des coûts de la pollution environnementale provoquée par l'agriculture industrielle continue d'être dénoncé<sup>1286</sup>. Ce défaut tient sans doute au fait que l'agriculture, qui permet de nourrir la population, constitue une activité économique vitale. Si bien que, pendant longtemps, la fiscalité environnementale appliquée au monde agricole était compensée par l'octroi d'aides au paiement des taxes et redevances, quant elle n'exonérait pas complètement les agriculteurs du paiement de ces taxes et redevances<sup>1287</sup>.

**311. Un manque de prise en compte par le droit des pesticides.** Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement est fondé sur les principes inscrits au titre du TFUE consacré à la politique de l'Union européenne en matière d'environnement, et donc en particulier sur le principe pollueur-payeur<sup>1288</sup>. Ce programme a notamment débouché sur l'adoption de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, qui reste cependant très discrète sur le sujet. En effet, il y est, tout au plus, question d'examiner ultérieurement la mise en place « *d'un système de taxes pour influencer de manière qualitative sur l'utilisation des pesticides* », la mise en place de ce système à ce stade étant considérée comme « *quasiment impossible* »<sup>1289</sup>. Autrement dit, l'enjeu de ce système de taxes se résume à réduire les risques sanitaires et environnementaux liés aux pesticides, pas les quantités de pesticides employées. Quant à l'impossibilité de mettre en place un tel système, l'annexe technique à la stratégie thématique le justifie par le fait que la directive 91/414/CEE, d'une part, ne différencie pas les substances actives approuvées en fonction des risques qu'elles présentent pour l'environnement et, d'autre part, ne prend pas en considération les risques liés aux autres composants d'un pesticide<sup>1290</sup>. Ce constat n'est pourtant plus d'actualité, comme

---

<sup>1285</sup> ASCHIERI (A.) et GRZEGRZULKA (O.), *op. cit.*, p. 37.

<sup>1286</sup> DE SCHUTTER (O.), « L'agriculture industrielle a des coûts cachés pour la collectivité », *Projet*, n° 332, 2013, p. 8.

<sup>1287</sup> Pour une étude complète, cf. DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, *op. cit.*, p. 322 et s.

<sup>1288</sup> Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, *JOCE* L 242 du 10 septembre 2002, Article 2, paragraphe 1.

<sup>1289</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, COM(2006) 372 final, 12 juillet 2006, p. 12, n° 4.

<sup>1290</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 20.

l'a montré l'étude du règlement n° 1107/2009 dans la première partie de cette thèse. Au demeurant, cette annexe technique souligne les difficultés liées à l'évaluation des véritables effets polluants de chaque pesticide. Ces effets varient en outre en fonction des conditions d'utilisation des produits et des caractéristiques pédoclimatiques de l'endroit où ils sont employés<sup>1291</sup>. De fait, il est particulièrement complexe d'estimer le taux de taxation qui doit être appliqué pour satisfaire le principe pollueur-payeur<sup>1292</sup>.

Il en découle que la directive 2009/128/CE adoptée suite à la stratégie thématique ne fait, elle non plus, aucun cas du principe pollueur-payeur. Elle précise seulement, à son considérant n° 4, que les Etats membres peuvent mettre en place « *individuellement* » des outils économiques, dans la mesure où ces outils « *peuvent jouer un rôle crucial dans la réalisation d'objectifs liés à une utilisation durable des pesticides* ».

**312. La fiscalité, un outil simple, efficace mais impopulaire.** Pourtant, le principe pollueur-payeur peut être appliqué à l'aide d'une fiscalité environnementale dont la mise en œuvre est à la fois facile<sup>1293</sup> et efficace<sup>1294</sup>. Le coût de l'élaboration et du suivi des instruments fiscaux est en particulier bien inférieur à celui d'autres outils tels que les règles de police administrative ou d'autres instruments économiques comme les subventions ou les quotas<sup>1295</sup>. La taxation des pratiques polluantes laisse en outre les agriculteurs libres de choisir une pratique agricole parmi l'ensemble des pratiques alternatives existantes, alors que d'autres outils, comme les contrats, vont imposer une ou plusieurs pratiques données<sup>1296</sup>. La fiscalité environnementale comprend ainsi les taxes et les redevances, dont la différence essentielle tient à l'affectation des sommes perçues. Alors que le produit des taxes ne peut être affecté à une dépense particulière et entre donc dans le budget général de l'Etat, celui des redevances est au contraire réservé à une dépense bien précise<sup>1297</sup>. Les redevances sont donc intéressantes puisque leur produit permet de financer l'élaboration et l'adoption de méthodes

---

<sup>1291</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 19.

<sup>1292</sup> *Ibid.*

<sup>1293</sup> MARTIN (G.-J.), « Le recours aux instruments économiques dans la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement », in KYE (C.), (dir.), *Les politiques communautaires de protection des consommateurs et de l'environnement : convergences et divergences*, Story Scientia, Coll. Droit et consommation, 1995, p. 172.

<sup>1294</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 97.

<sup>1295</sup> *Ibid.*, p. 97 et 112.

<sup>1296</sup> *Ibid.*, p. 89 et 97.

<sup>1297</sup> *Ibid.*, note de bas de page n° 14, p. 99.

agricoles alternatives de lutte contre les organismes nuisibles, comme le préconise d'ailleurs la FAO<sup>1298</sup>.

Le tableau pourrait être idyllique s'il n'était terni par une difficulté majeure, à savoir l'impopularité des instruments fiscaux. La récente contestation, par les transporteurs routiers français, de la mise en place d'une écotaxe sur les poids lourds l'illustre une fois de plus<sup>1299</sup>. La situation est encore plus délicate dans le domaine agricole, cette activité permettant d'assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires. L'étude d'impact réalisée par la Commission européenne sur la mise en œuvre de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides confirme d'ailleurs que, tant les agriculteurs que les industriels phytopharmaceutiques, s'opposent fortement à la mise en place d'une taxation des pesticides<sup>1300</sup>. Ces professionnels doutent en particulier de la réelle affectation des sommes perçues à la mise en œuvre des mesures visant une utilisation durable des pesticides<sup>1301</sup>.

**313. Deux instruments fiscaux mis en place au niveau français.** Malgré l'absence de mise en place, au niveau de l'Union européenne, d'instruments économiques pour appliquer le principe pollueur-payeur aux produits phytopharmaceutiques, la France a adopté une fiscalité dissuasive en matière de pesticides qui comprend la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la redevance pour pollutions diffuses (RPD). Si le relèvement récent de la TVA appliquée aux pesticides était nécessaire, son effet reste toutefois symbolique dans la mesure où il ne peut, compte tenu du fonctionnement même de la TVA, véritablement participer à la mise en œuvre du principe pollueur-payeur (Paragraphe I). Quant à la redevance pour pollutions diffuses, son taux reste insuffisant pour susciter une réduction significative de l'usage des pesticides (Paragraphe II).

---

<sup>1298</sup> FAO, *Produire plus avec moins*, Guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne, Rome, 2011, p. 74.

<sup>1299</sup> CHABAS (C.), « Malgré la suspension de l'écotaxe, la mobilisation se poursuit en Bretagne », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> novembre 2013, disponible à l'adresse : [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/11/01/malgre-la-suspension-de-l-ecotaxe-la-mobilisation-se-poursuit-en-bretagne\\_3506823\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/11/01/malgre-la-suspension-de-l-ecotaxe-la-mobilisation-se-poursuit-en-bretagne_3506823_823448.html), page consultée le 16 juin 2014.

<sup>1300</sup> Commission des Communautés européennes, *The impact assessment of the thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Commission staff working paper accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Community action to achieve a sustainable use of pesticides, SEC(2006) 894, 12 juillet 2006, p. 202.

<sup>1301</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 19.

## Paragraphe I. Le relèvement symbolique de la TVA

**314.** Récemment relevé pour l'ensemble des produits phytopharmaceutiques (A) le taux de TVA reste réduit pour certaines catégories de produits, ce qui suscite des incohérences vis-à-vis de la politique de réduction des risques liés aux pesticides (B).

### *A. Un relèvement récent*

**315. Un taux réduit appliqué pendant longtemps.** Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2011-1978<sup>1302</sup>, la France appliquait un taux réduit à la taxe sur la valeur ajoutée relative aux produits phytopharmaceutiques<sup>1303</sup>. Ce taux réduit, dont le montant était alors de 5,5 %, se trouvait être le taux de TVA le plus bas qui soit appliqué aux produits phytopharmaceutiques dans l'ensemble de l'Union européenne<sup>1304</sup>. Ce taux réduit était en outre appliqué à d'autres intrants agricoles, en particulier aux engrais. L'application d'un tel taux aux intrants agricoles pouvait donc stimuler la consommation de ces produits, comme le souligne un rapport du Conseil d'analyse stratégique (CAS) sur les aides publiques dommageables à la biodiversité<sup>1305</sup>. C'est pourquoi le Conseil d'analyse stratégique recommande d'appliquer un taux normal de TVA aux produits phytopharmaceutiques ainsi qu'aux engrais<sup>1306</sup>. Le CAS rappelle ainsi les effets néfastes des produits phytopharmaceutiques pour les milieux comme les eaux souterraines et de surface, l'air ou encore les sols, ainsi que pour la biodiversité, en particulier pour les espèces non ciblées par ces produits mais qui se trouvent liées aux organismes nuisibles cibles par la chaîne alimentaire. Il souligne en outre l'incohérence de ce taux réduit avec les objectifs du Grenelle de l'environnement et le principe pollueur-payeur<sup>1307</sup>.

**316. Un taux récemment relevé.** L'article 13, paragraphe I, point B de la loi n° 2011-1987 a donc mis fin à ces incohérences en supprimant les produits phytopharmaceutiques de la liste des produits soumis à un taux réduit de TVA. Le taux de

---

<sup>1302</sup> Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, *JORF* n° 0301 du 29 décembre 2011.

<sup>1303</sup> Article 278 bis du code général des impôts, point 5° d), dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2011-1978 précitée.

<sup>1304</sup> Centre d'analyse stratégique, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Octobre 2011, Rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, Tableau p. 207.

<sup>1305</sup> *Ibid.*, p. 206.

<sup>1306</sup> *Ibid.*, Recommandation n° 8 p. 25, p. 79 et s.

<sup>1307</sup> *Ibid.*, p. 79-80.

TVA qui s'applique désormais aux pesticides est donc le taux normal, soit 20 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>1308</sup>. Ce nouveau taux se trouve donc être près de quatre fois plus élevé que le taux réduit. Ce relèvement va entraîner une augmentation du coût des pesticides, mais uniquement pour ceux destinés à une utilisation non agricole. Pour les agriculteurs, le relèvement du taux de TVA sera quasiment sans effet, dans la mesure où ces professionnels récupèrent en fin d'année l'éventuel excès de TVA versé<sup>1309</sup>. Les collectivités locales et les consommateurs participeront, en revanche, à payer le coût des pollutions dues aux pesticides utilisés. En outre, un prix plus élevé pourra les dissuader d'acheter des pesticides et avoir pour effet de réduire l'utilisation qu'ils font de ces produits. Le relèvement du taux de TVA ne peut donc avoir qu'un effet limité sur l'objectif de réduction de l'emploi des pesticides, puisque cantonné aux usages non agricoles, minoritaires. Enfin, certaines catégories de produits se voient appliquer un taux de TVA réduit.

### ***B. Un taux réduit pour certaines catégories de produits***

**317. D'anciennes incohérences avec la fiscalité appliquée aux engrais.** Les engrais ont bénéficié d'un taux de TVA réduit pendant une période plus longue que celle dont ont bénéficié les produits phytopharmaceutiques. Jusqu'à la loi n° 2013-1278<sup>1310</sup>, les engrais figuraient en effet au point 5, alinéa b), de l'article 278 bis du code général des impôts fixant certains produits soumis à un taux réduit de TVA. L'article 10, paragraphe I.A., point 2, de la loi n° 2013-1278 a ainsi limité l'application du taux réduit de TVA aux seuls engrais listés à l'annexe I du règlement n° 889/2008, c'est-à-dire les engrais autorisés en agriculture biologique.

L'effet du relèvement du taux de TVA appliqué aux engrais sur la consommation agricole de ces intrants est certes limité puisque, comme il vient d'être expliqué, les agriculteurs récupèrent *in fine* la TVA initialement versée sur les produits achetés. Il n'en demeure pas moins qu'un tel relèvement présente au moins l'avantage d'être cohérent avec l'actuel projet agroécologique français, qui consiste notamment à réduire l'ensemble des intrants agricoles<sup>1311</sup>. De plus, certains engrais, qui cumulent des propriétés phytopharmaceutiques avec leurs fonctions nutritives, pouvaient être utilisés par les agriculteurs pour leurs propriétés

---

<sup>1308</sup> Le taux normal de TVA est fixé par l'article 278 du code général des impôts.

<sup>1309</sup> Centre d'analyse stratégique, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, op. cit., p. 80.

<sup>1310</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, *JORF* n° 303 du 30 décembre 2013.

<sup>1311</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Projet agro-écologique pour la France*, Présentation au conseil des ministres du 27 février 2013, p. 5.

pesticides, préférentiellement aux produits phytopharmaceutiques. A l'avantage réglementaire dont bénéficient les engrais sur les produits phytopharmaceutiques, avantage décrit précédemment<sup>1312</sup>, s'ajoutait donc un avantage fiscal. La loi n° 2013-1278 a donc mis fin à la différence de traitement fiscal qui s'appliquait aux produits phytopharmaceutiques et aux engrais.

**318. Un taux réduit pour les pesticides autorisés en agriculture biologique.** Le droit français a également introduit une nouvelle mesure favorable à l'objectif d'utilisation durable des pesticides. Les produits phytopharmaceutiques dont l'emploi est autorisé en agriculture biologique<sup>1313</sup> ont ainsi été réintroduits à l'article 278 bis du code général des impôts relatif à l'application d'un taux réduit de TVA à certains produits agricoles<sup>1314</sup>. Cette mesure a donc pour objet d'inciter le recours à des produits phytopharmaceutiques moins polluants, en général d'origine naturelle, utilisés en agriculture biologique. Nonobstant le fait qu'elle n'aura qu'un effet incitatif limité eu égard au fonctionnement même de la TVA, cette mesure aurait pu être étendue à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques dont le droit français et le droit de l'Union européenne cherchent à encourager l'emploi. Pour rappel, les produits concernés sont ainsi, au niveau français, les préparations naturelles peu préoccupantes et les produits de biocontrôle, au niveau de l'Union européenne, les produits contenant des substances de base ou des substances actives à faible risque. Comme pour les engrais, aux incohérences, soulignées dans la première partie<sup>1315</sup>, entre l'encadrement des produits phytopharmaceutiques et celui de l'agriculture biologique, s'ajoutent des incohérences fiscales.

Les mesures adoptées en matière de TVA appliquée aux produits phytopharmaceutiques, sans grand effet sur l'objectif d'utilisation durable de ces produits, présentent au moins l'avantage de rapprocher la politique fiscale française de cet objectif. Tout du moins en partie car la fiscalité française appliquée aux pesticides ne se résume pas à la TVA. Elle comprend aussi la redevance pour pollutions diffuses.

---

<sup>1312</sup> Cf. paragraphe n° 249 et s.

<sup>1313</sup> Il s'agit des produits phytopharmaceutiques listés à l'annexe II du règlement (CE) n° 889/2008 précité.

<sup>1314</sup> Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, *JORF* n° 0064 du 15 mars 2012, Article 2, paragraphe V, point B.

<sup>1315</sup> Cf. paragraphe n° 247 et s.

## Paragraphe II. Le relèvement insuffisant de la redevance pour pollutions diffuses

**319.** Le remplacement de l'ancienne taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) par la redevance pour pollutions diffuses, et les modifications successives de ce nouveau dispositif, constituent des progrès notables (A). Ces progrès restent toutefois insuffisants pour pouvoir conclure à une correcte application du principe pollueur-payeur (B).

### A. Des progrès notables

**320. Une TGAP trop faible et non affectée.** Avant la création, par la loi n° 2006-1772<sup>1316</sup>, de la redevance pour pollutions diffuses, une taxe générale sur les activités polluantes était en vigueur. Codifiée à l'article 266 sexies du code des douanes, cette taxe générale sur les activités polluantes s'appliquait, depuis la loi n° 99-1140, à toute personne « *qui livre pour la première fois après fabrication nationale ou qui livre sur le marché intérieur après achat, importation ou fabrication dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou qui met à la consommation des produits antiparasitaires à usage agricole ou des produits assimilés [...] et dans la composition desquels entrent des substances classées dangereuses selon les critères définis par les arrêtés pris pour l'application de l'article R231-51 du code du travail* »<sup>1317</sup>.

S'agissant d'une taxe, la part relative aux produits antiparasitaires de cette TGAP était donc perçue par l'administration des douanes et ne pouvait être affectée à la réduction ou la prévention des pollutions d'origine agricole. La redevance pour pollutions diffuses, en revanche, est perçue par les agences de l'eau et se trouve ainsi affectée au financement de leurs actions<sup>1318</sup>. Rappelons en effet que les agences de l'eau sont des établissements publics à caractère administratif chargés de favoriser « *une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des*

---

<sup>1316</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF* n° 303 du 31 décembre 2006, Article 84.

<sup>1317</sup> Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 1999, Article 7, paragraphe I, point A, 2° ; l'article R231-51 du code du travail classaient comme « *dangereuses* » les substances explosibles, comburantes, (extrêmement/facilement) inflammables, (très) toxiques, nocives, corrosives, irritantes, sensibilisantes, cancérogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction et dangereuses pour l'environnement.

<sup>1318</sup> Selon l'article L213-9 du code de l'environnement : « *Les ressources financières de l'agence de l'eau sont constituées, notamment, des redevances perçues en application des articles L213-10 et suivants* », dont la redevance pour pollutions diffuses fait partie ; cf. aussi HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, p. 303 et s. et plus particulièrement n° 965.

*crues et le développement durable des activités économiques* »<sup>1319</sup>. Elles doivent donc veiller à ce que, tant la quantité que la qualité de l'eau disponible, soient satisfaisantes.

Le montant de cette taxe générale sur les activités polluantes était en outre très faible, puisqu'il correspondait, selon une expertise collective de l'INRA réalisée en 2005, à moins de 2 % du prix total des produits phytopharmaceutiques<sup>1320</sup>. Si bien que le recouvrement de cette redevance ne couvrait pas même le seul coût des traitements de potabilisation des eaux contaminées par les pesticides<sup>1321</sup>. De plus, cette redevance ayant une très faible incidence sur le prix des pesticides, elle ne pouvait avoir pour effet de dissuader les agriculteurs d'acheter et utiliser ces produits<sup>1322</sup>.

**321. Une RPD ciblant initialement les distributeurs de pesticides.** Les règles relatives à la redevance pour pollutions diffuses sont désormais fixées par l'article L213-10-8 du code de l'environnement. Ainsi, les personnes qui acquièrent un produit phytopharmaceutique, une semence traitée au moyen d'un tel produit ou qui commandent une prestation de traitement de semence au moyen d'un tel produit sont assujetties au versement d'une redevance pour pollutions diffuses.

Il est à noter qu'avant la loi n° 2010-1658<sup>1323</sup>, c'était l'activité de distribution de produits phytopharmaceutiques et non l'acquisition de ces produits qui était soumise à la redevance pour pollutions diffuses. En conséquence, la taxation de la seule activité de distribution de pesticides pouvait permettre aux utilisateurs de ces produits, agriculteurs mais aussi semenciers faisant de l'enrobage de semences avec des pesticides ou encore applicateurs de pesticides en qualité de prestataires de service, de s'approvisionner dans un pays étranger où ces produits n'étaient pas ou peu taxés. Si bien que, outre la distorsion de concurrence qui s'ensuivait entre les distributeurs de pesticides français et étrangers, le financement du plan Ecophyto 2018, auquel la redevance pour pollutions diffuses contribue, pouvait à terme être compromis<sup>1324</sup>.

---

<sup>1319</sup> Article L213-8-1 du code de l'environnement.

<sup>1320</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 98.

<sup>1321</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>1322</sup> *Ibid.*

<sup>1323</sup> Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2010, Article 87, paragraphe III.

<sup>1324</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010*, Assemblée nationale, n° 2998, Tome I, 1<sup>er</sup> décembre 2010, p. 445-446.



**322. Une RPD partiellement affectée au plan Ecophyto 2018.** Le produit de la redevance pour pollutions diffuses participe en effet au financement des mesures prévues par le plan Ecophyto 2018 pour réduire l'emploi des pesticides, en particulier la réduction de l'emploi des pesticides en amont des captages en eau potable<sup>1325</sup>. Selon l'article L213-10-8, paragraphe V, du code de l'environnement, une fraction du produit de la redevance pour pollutions diffuses est ainsi affectée, entre 2012 et 2018, à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), pour mettre en œuvre le plan Ecophyto 2018<sup>1326</sup>. Cette disposition est conforme à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2009/128/CE, selon lequel « *[l]es Etats membres peuvent recouvrer les coûts liés à toute tâche découlant des obligations prévues par la présente directive, au moyen de redevances ou de droits* ».

Au niveau français, il était initialement prévu que cette part soit attribuée à l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONICG), dans l'attente de la création de l'établissement public administratif FranceAgriMer devant regrouper l'ensemble des offices agricoles<sup>1327</sup>. Dans la mesure où ces établissements agricoles, qui remplissent une mission générale essentiellement économique et commerciale, ne sont investis d'aucune mission de protection de l'environnement<sup>1328</sup>, ce choix d'attribution est pour le moins étonnant. L'ONEMA, en revanche, remplit bien une mission de protection de l'environnement puisqu'il a pour objet de « *favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole* »<sup>1329</sup>. Compte tenu des objectifs du plan Ecophyto 2018, il est donc plus cohérent que son financement et sa mise en œuvre soient assurés par l'ONEMA, plutôt que par l'un des établissements agricoles précédents. Il peut toutefois être regretté que le prélèvement effectué sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses au profit de l'ONEMA afin de mettre en œuvre le plan Ecophyto 2018 soit plafonné<sup>1330</sup>.

---

<sup>1325</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009*, Assemblée nationale n° 1198, Tome III, p. 255 et 258.

<sup>1326</sup> Article L213-10-8, paragraphe V, du code de l'environnement.

<sup>1327</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009*, Assemblée nationale, n° 1198, Tome III, 16 octobre 2008, p. 260.

<sup>1328</sup> Créé par l'article 2 de l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services de paiement et de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer, *JORF* n° 73 du 27 mars 2009, FranceAgriMer regroupe l'ensemble des offices agricoles mis en place par filières ; ses missions sont précisées par l'article L621-3 du CRPM.

<sup>1329</sup> Article L213-2 du code de l'environnement, créé par l'article 88, paragraphe I, de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF* n° 303 du 31 décembre 2006.

<sup>1330</sup> Selon l'article L213-10-8, paragraphe V, du code de l'environnement, ce prélèvement est plafonné à 41 millions d'euros.

**323. Des primes compensatoires désormais supprimées.** Lors de la mise en place de la redevance pour pollutions diffuses par la loi n° 2006-1772, il était prévu que les agences de l'eau puissent verser une prime à l'utilisateur final dans la limite de 30 % de la redevance acquittée, voire 50 % si la majorité des agriculteurs d'un bassin versant sont engagés dans une mesure agro-environnementale avec l'agence de l'eau<sup>1331</sup>. Cette prime avait pour objet de « développer des pratiques permettant de réduire la pollution de l'eau par les produits [phytopharmaceutiques] »<sup>1332</sup>. Cet objectif, louable, n'en avait pas moins pour effet de diminuer jusqu'à la moitié du montant de la redevance pour pollutions diffuses. Désormais abandonnée, cette mesure rappelle néanmoins que, pendant longtemps, il était difficile d'appliquer une fiscalité environnementale au monde agricole<sup>1333</sup>.

Malgré l'affectation du produit de la redevance pour pollutions diffuses à la gestion de la ressource en eau et au financement du plan Ecophyto 2018, cette redevance ne permet toujours pas une correcte application du principe pollueur-payeur.

## ***B. Un principe pollueur-payeur pourtant ineffectif***

**324. L'environnement moins protégé que la santé.** Selon l'article L213-10-8, paragraphe II, du code de l'environnement, le montant de la redevance pour pollutions diffuses est fonction de la masse de substances, mais aussi de leur dangerosité telle qu'elle résulte de la classification donnée par le règlement n° 1272/2008. Pour les substances dangereuses pour l'environnement, le taux est ainsi fixé à 2 € par kilogramme, à l'exception des substances minérales pour lesquelles il est fixé à 0,9 € par kilogramme<sup>1334</sup>. Pour les substances classées dans les rubriques toxicité aiguë de catégorie 1, 2 ou 3, toxicité spécifique pour certains organes cibles de catégorie 1 et pour les substances CMR, ce taux est plus élevé, soit 5,1 € par kilogramme<sup>1335</sup>.

Ces modalités appellent plusieurs remarques. Premièrement, la dangerosité pour l'environnement est largement moins taxée que la dangerosité pour l'homme. Une fois de plus, la prévention et la réduction des atteintes à l'environnement sont considérées comme moins importantes que celles des effets nocifs pour la santé de l'homme et de l'animal.

---

<sup>1331</sup> Loi n° 2006-1772, *op. cit.*, Article 84.

<sup>1332</sup> Article L213-10-8, paragraphe V, du code de l'environnement tel que modifié par l'article 84 de la loi n° 2006-1772 précitée.

<sup>1333</sup> Pour une étude complète, cf. DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, *op. cit.*, p. 322 et s.

<sup>1334</sup> Article L213-10-8, paragraphe III, point a), du code de l'environnement.

<sup>1335</sup> Article L213-10-8, paragraphe III, point b), du code de l'environnement.

### **325. Des incohérences avec l'encadrement de l'AB et des pesticides.**

Deuxièmement, le taux réduit appliqué aux substances minérales, à savoir en 2009 le chlorate de sodium, le sulfate de cuivre et différentes formes de cuivre, est justifié par le fait que ces substances, utilisables en agriculture biologique, doivent nécessairement être employées en grande quantité pour être efficaces<sup>1336</sup>. Ce taux réduit a donc pour objet de favoriser l'agriculture biologique par rapport aux autres types d'agricultures. Dans un souci de cohérence avec les mesures adoptées en matière de TVA, il serait toutefois judicieux d'étendre ce taux réduit à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique. En outre, en cohérence avec l'ensemble des dispositions prévues en matière de protection phytosanitaire, ce taux réduit devrait même s'appliquer à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques peu risqués, à savoir les préparations naturelles peu préoccupantes, les produits composés de substances de base ou de substances actives à faible risque et les produits de biocontrôle.

### **326. Des taux insuffisants pour réduire les risques et les quantités utilisées.**

Troisièmement, les taux ont été progressivement relevés et uniformisés sur l'ensemble du territoire par la loi n° 2008-1425<sup>1337</sup>. Les taux de la redevance pour pollutions diffuses instaurée par l'article 84 de la loi n° 2006-1772 étaient en effet fixés par chaque agence de l'eau, dans la limite des plafonds suivants : 1,2 € par kilogramme pour les substances dangereuses pour l'environnement, à l'exception des substances minérales pour lesquelles le plafond était de 0,5 € par kilogramme ; 3 € par kilogramme pour les substances toxiques, très toxiques et CMR. Les taux actuels ont donc été sensiblement relevés puisqu'ils ont presque doublé par rapport aux plafonds initialement fixés par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. En outre, les agences de l'eau n'ont désormais plus la possibilité de les moduler à la baisse.

Il n'en demeure pas moins que les taux finalement adoptés restent inférieurs à ceux initialement proposés par le gouvernement<sup>1338</sup>. Au surplus, le produit de la redevance pour pollutions diffuses correspond à seulement 4 % du montant des achats de produits

---

<sup>1336</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009*, Assemblée nationale n° 1198, Tome III, p. 257.

<sup>1337</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, *JORF* n° 302 du 28 décembre 2008, Article 122.

<sup>1338</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009*, Assemblée nationale n° 1198, Tome III, p. 255 et tableau p. 258 : il était question de les fixer à 2,8 € par kilogramme pour les substances dangereuses pour l'environnement, 1,2 € par kilogramme pour les substances minérales et 7,1 € par kilogramme pour les substances très dangereuses pour la santé humaine.

phytopharmaceutiques<sup>1339</sup>. Si ce produit a doublé par rapport au produit de la TGAP, il reste toutefois très faible. Au demeurant, ce produit se trouve inférieur aux seuls coûts de traitements de potabilisation des eaux contaminées, qui ne représentent pourtant qu'une partie des coûts de dépollution de l'eau<sup>1340</sup>. En outre, si le prix des pesticides a augmenté ces dernières années, cette augmentation reste modérée comparativement à l'augmentation connue par les autres intrants<sup>1341</sup>. Certaines années comme en 2010, le prix des produits phytopharmaceutiques a même baissé, alors que dans le même temps le prix des productions végétales a augmenté. Si bien que l'utilisation de produits phytopharmaceutiques a légèrement augmenté entre 2008 et 2010, à l'opposé des objectifs du plan Ecophyto 2018<sup>1342</sup>. Pour être véritablement dissuasif, c'est-à-dire entraîner une baisse conséquente des achats de produits phytopharmaceutiques et l'adoption d'autres méthodes de lutte, le taux de la redevance pour pollutions diffuses doit être suffisamment élevé<sup>1343</sup>, à l'instar de la taxe mise en place au Danemark<sup>1344</sup>. Une étude réalisée pour la Commission européenne suggère ainsi d'appliquer un taux de 12,5 € à la redevance pour pollutions diffuses française<sup>1345</sup>. Il est aussi nécessaire d'appliquer cette redevance pour pollutions diffuses pendant une période suffisamment longue car, même élevée, cette redevance n'aura d'effets qu'à moyen et long terme<sup>1346</sup>. En cela, la fiscalité se démarque d'une politique contractuelle dont l'effet incitatif prend fin une fois les conditions du contrat remplies<sup>1347</sup>. Idéalement, la fiscalité devrait même être appliquée de façon uniforme à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne<sup>1348</sup>, comme le préconisait d'ailleurs la Commission européenne dès la stratégie thématique sur

---

<sup>1339</sup> Commissariat général au développement durable, *La fiscalité environnementale en France : un état des lieux*, Coll. Références, Avril 2013, p. 24.

<sup>1340</sup> *Ibid.*, p. 24-25.

<sup>1341</sup> Parlement européen, *Résolution sur la chaîne de distribution des intrants agricoles : structure et implications*, P7\_TA-PROV(2012)0011, 19 janvier 2012, considérant B : selon Eurostat, le coût des intrants agricoles a augmenté de 40 % entre 2000 et 2010, soit dans le détail une augmentation de 60 % pour l'énergie et les lubrifiants, presque 80 % pour les engrais et amendements, plus de 30 % pour les semences et stocks de plantation et seulement 13 % pour les produits phytopharmaceutiques.

<sup>1342</sup> Commissariat général au développement durable, *Les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 – Edition 2013*, Repères, Mars 2013, p. 77.

<sup>1343</sup> JACQUET (F.), BUTAULT (J.-P.) et GUICHARD (L.), « Changements de pratiques et possibilités de réduire l'usage des pesticides – Une analyse sur le secteur des grandes cultures en France », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011.

<sup>1344</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 112 ; Centre d'analyse stratégique, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité, Octobre 2011*, Rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, p. 46.

<sup>1345</sup> HOGG (D.), ANDERSEN (M. S.), ELLIOTT (T.), SHERRINGTON (C.), VERGUNST (T.), ETTLINGER (S.), ELLIOTT (L.) et HUDSON (J.), *Study on environmental fiscal reform potential in 12 EU member states*, Final report to DG Environment of the European commission, n° 07.0307/ETU/2013/SI2.664058/ENV.D.2, 28 février 2014, p. 146.

<sup>1346</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 49 et 50.

<sup>1347</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>1348</sup> *Ibid.*, p. 114.

l'utilisation durable des pesticides<sup>1349</sup>.

Toutefois, les systèmes de taxation mis en place par certains Etats membres s'avèrent, selon l'annexe technique de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, plutôt décevants. Dans ces cas là, le lien entre la taxation et les nouveaux usages phytopharmaceutiques éventuellement adoptés par les agriculteurs n'a pu être établi<sup>1350</sup>. L'affectation des sommes perçues à la mise en place des mesures prévues par la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides n'a pas non plus pu être garantie<sup>1351</sup>. Pour la France, un rapport de l'administration met notamment en cause, d'une part, les réticences des agriculteurs vis-à-vis des pratiques alternatives compte tenu de leur relative efficacité – c'est ce qu'on appelle l'aversion des agriculteurs au risque – et, d'autre part, la faiblesse des alternatives aux pesticides<sup>1352</sup>. Il en ressort que si la fiscalité des produits phytopharmaceutiques peut contribuer à réduire les risques liés aux pesticides ainsi que les quantités employées, elle n'est pas suffisante<sup>1353</sup>.

**327. Un manque de précision des modalités de calcul.** Quatrièmement, les modalités de calcul de la redevance pour pollutions diffuses souffrent d'un manque de précision. Le paragraphe II de l'article L213-10-8 du code de l'environnement indique ainsi que l'assiette de cette redevance est constituée par « *la masse de substances contenues dans les produits mentionnés au I* », c'est-à-dire les produits phytopharmaceutiques. Il n'est donc pas précisé quelles substances sont concernées. Les produits phytopharmaceutiques sont en effet constitués de plusieurs types de substances, en particulier de substances actives, phytoprotecteurs, synergistes et coformulants. Si les seules substances actives étaient, jusqu'à l'adoption du règlement n° 1107/2009, évaluées et approuvées, les phytoprotecteurs et les synergistes se trouvent, depuis ce règlement, soumis au même régime compte tenu des risques qu'ils peuvent présenter. Les coformulants doivent en outre ne pas être inscrits sur la liste des coformulants interdits pour pouvoir entrer dans la composition des produits phytopharmaceutiques. Enfin, des adjuvants, composés de coformulants, peuvent être ajoutés

---

<sup>1349</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides*, COM(2006) 372 final, 12 juillet 2006, p. 12, n° 4.

<sup>1350</sup> Commission des Communautés européennes, *Commission staff working document accompanying the communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*, Technical annex, SEC(2006) 895, 12 juillet 2006, p. 19.

<sup>1351</sup> *Ibid.*

<sup>1352</sup> PELOSSE (H.), MALPEL (G.-P.), DELCOUR (D.) et MUNCH (J.), *La fiscalité des produits phytosanitaires*, Présentation des conclusions de la mission IGF-CGAAER-CGEDD, 13 février 2014, p. 3.

<sup>1353</sup> *Ibid.*, p. 5.

aux produits phytopharmaceutiques afin d'améliorer leur efficacité.

Avant l'adoption du règlement n° 1107/2009, l'assiette de la redevance était constituée par la masse de substances actives entrant dans la composition d'un produit phytopharmaceutique. Il en est vraisemblablement toujours de même. Toutefois, il peut arriver que les autres substances qui entrent dans la composition d'un pesticide soient plus dangereuses que la substance active, ou tout du moins que l'association de ces différentes substances soit plus toxique que la substance active seule. Pour exemple, l'association des coformulants avec la substance active glyphosate, qui composent le produit phytopharmaceutique *Round up*, est suspectée être plus nocive à long terme que la substance active seule<sup>1354</sup>.

De plus, la liste des substances dangereuses pour la santé humaine soumises à la redevance pour pollutions diffuses mériterait d'être actualisée au vu des nouvelles dispositions réglementaires. Une grande partie des substances CMR, à savoir celles de catégorie 1A ou 1B, sont en effet désormais interdites par le règlement n° 1107/2009. La loi Grenelle I vise, qui plus est, le retrait du marché des pesticides contenant les quarante substances les plus préoccupantes<sup>1355</sup>. Il s'ensuit que le produit de la redevance pour pollutions diffuses, après avoir augmenté suite au relèvement des taux, va ensuite diminuer<sup>1356</sup>. Les substances les plus taxées étant désormais presque toutes interdites, la plupart des substances phytopharmaceutiques seront désormais moins taxées, quand elles n'échapperont pas complètement à la taxation. Il serait donc opportun d'inclure, dorénavant, dans la redevance pour pollutions diffuses des substances qui n'étaient jusqu'ici pas considérées comme dangereuses pour l'environnement ou la santé humaine. C'est sans doute le sens des dispositions apportées par le décret n° 2011-1650. Ce décret a ainsi ajouté à la liste des substances soumises au paiement de la redevance pour pollutions diffuses : premièrement, les substances considérées comme cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction de catégorie 2 et portées sur la liste des substances prioritaires et des substances dangereuses définies en application de l'article R212-9 du code de l'environnement relatif à la prévention de la pollution des eaux de surface ; deuxièmement, les substances ayant des effets sur ou *via*

---

<sup>1354</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à l'analyse de l'étude de Séralini et al. (2012) « Long term toxicity of a ROUNDUP herbicide and a ROUNDUP-tolerant genetically modified maize »*, Saisine n° 2012-SA-0227, 19 octobre 2012, 51p.

<sup>1355</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF* n° 0179 du 5 août 2009, Article 31.

<sup>1356</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009*, Assemblée nationale n° 1198, Tome III, p. 259.

l'allaitement<sup>1357</sup>. Un récent décret prévoit en outre d'étendre la liste des substances soumises au paiement de la redevance pour pollutions diffuses à l'ensemble des substances CMR de catégorie 2<sup>1358</sup>. Si ces modifications permettent de soumettre au paiement de la redevance de nouvelles substances, elles s'avèrent toutefois insuffisantes. En effet, il aurait sans doute été plus complet d'inclure l'ensemble des substances suspectées avoir des effets perturbateurs endocriniens, dont certaines peuvent effectivement avoir des effets sur ou *via* l'allaitement. Plus généralement, l'ensemble des substances dont on envisage la substitution mériterait d'être soumise au taux de redevance pour pollution diffuse le plus élevé.

**328. Des sanctions insuffisantes.** Enfin, l'article R213-48-13, paragraphe IV, du code de l'environnement prévoit des sanctions pénales. Cependant, s'agissant de contraventions des quatrième et cinquième classes, elles sont trop faibles pour être dissuasives. Aucune sanction n'est en outre prévue en cas de non paiement de la redevance pour pollutions diffuses lors d'une acquisition de pesticides à l'étranger. Les fraudes à la redevance pour pollutions diffuses sont pourtant estimées à 30 % des produits phytopharmaceutiques, ce qui correspond à 10 % du tonnage de substances vendues<sup>1359</sup>.

**329. Conclusion du chapitre I.** L'obligation d'enregistrer toute distribution ou utilisation de produits phytopharmaceutiques et l'interdiction de pulvériser par voie aérienne ces produits comptent parmi les nombreuses contraintes imposées par le droit des produits phytopharmaceutiques pour limiter les risques liés à leur utilisation. Au niveau de l'Union européenne, tant le droit des produits phytopharmaceutiques que le droit alimentaire imposent une traçabilité des pesticides uniquement tournée vers l'aval de la chaîne agroalimentaire. Le droit français, en revanche, demande aussi que les utilisateurs professionnels enregistrent leurs approvisionnements en pesticides. Peu sanctionnée, cette obligation de traçabilité a toutefois une efficacité limitée en matière de réduction des risques. Elle n'est, du reste, pas mise à profit pour diminuer les quantités de pesticides employées et orienter les pratiques

---

<sup>1357</sup> Décret n° 2011-1650 du 25 novembre 2011 relatif aux modalités de déclaration et de reversement de la redevance pour pollutions diffuses et aux modalités de tenue des registres mentionnés aux articles L254-3-1 et L254-6 du code rural et de la pêche maritime, *JORF* n° 275 du 27 novembre 2011, Article 2.

<sup>1358</sup> Décret n° 2014-1135 du 6 octobre 2014 relatif à l'assiette et aux modalités de déclaration et de reversement de la redevance pour pollutions diffuses et aux modalités de tenue des registres prévus aux articles L254-3-1 et L254-6 du code rural et de la pêche maritime, *JORF* n° 233 du 8 octobre 2014. Ce décret est complété par l'arrêté du 6 octobre 2014 établissant la liste des substances définies à l'article R213-48-13 du code de l'environnement relatif à la redevance pour pollutions diffuses, *JORF* n° 233 du 8 octobre 2014.

<sup>1359</sup> CARREZ (G.), *Rapport fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010*, Assemblée nationale, n° 2998, Tome I, 1<sup>er</sup> décembre 2010, p. 448.

agricoles vers d'autres méthodes de lutte et de prévention. Concernant la pulvérisation aérienne, la mise en œuvre, au niveau français, des dérogations à l'interdiction de principe ne respecte pas toujours les conditions prévues par la directive de l'Union européenne. Quant aux textes français précisant les conditions d'octroi de ces dérogations, ils ne sont pas conformes en tout point au cadre de l'Union européenne. Dans ces conditions, il est difficile de conclure, comme l'affirme le ministère français chargé de l'agriculture, que l'objectif est effectivement de supprimer à terme toute pulvérisation aérienne de pesticides.

En ce qui concerne la fiscalité française appliquée aux produits phytopharmaceutiques, la TVA, et surtout la redevance pour pollutions diffuses, participent à la mise en œuvre du principe pollueur-payeur et à l'objectif d'utilisation durable des pesticides. Cependant, les taux de la redevance pour pollutions diffuses, même tels que relevés à l'heure actuelle, restent insuffisants pour être véritablement dissuasifs. En outre, ces taux ne correspondent pas forcément aux véritables effets polluants des produits phytopharmaceutiques, loin s'en faut. Sont notamment en cause les difficultés liées à l'évaluation de ces effets. Enfin, d'autres substances que les seules substances actives les plus dangereuses pour l'environnement et la santé actuellement concernées pourraient être incluses dans le dispositif de cette redevance. Il en ressort que le principe pollueur-payeur est loin d'être respecté. Au demeurant, il n'est pas évident que l'objet de cette redevance vise effectivement la mise en œuvre de ce principe. La redevance pour pollutions diffuses, comme d'ailleurs l'ensemble des redevances perçues par les agences de l'eau, ont ainsi été conçues pour répondre au principe de prévention ainsi qu'au principe de réparation des dommages à l'environnement<sup>1360</sup>. Quelles que soient les motivations à l'origine de sa création, cette redevance pour pollutions diffuses n'en demeure pas moins un outil intéressant pour contribuer à l'objectif de réduction des risques liés aux pesticides et de leur emploi, une fois corrigés les défauts susvisés. Pour être efficace, cette redevance nécessite toutefois d'être fortement relevée, ce qui ne manquera pas de poser des difficultés d'adhésion. C'est pourquoi un rapport au ministre chargé de l'agriculture propose d'instituer, en lieu et place, ou tout du moins en accompagnement, des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques<sup>1361</sup>. D'autres outils déployés tant par le droit de l'Union européenne que le droit français visent plus clairement l'orientation des pratiques agricoles vers des méthodes alternatives aux pesticides. Ils peinent toutefois à y parvenir.

---

<sup>1360</sup> Article L213-10 du code de l'environnement, tel que modifié par l'article 84 de la loi n° 2006-1772 précitée ; CARREZ (G.), *Rapport fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010*, Assemblée nationale, n° 2998, Tome I, 1<sup>er</sup> décembre 2010, p. 446.

<sup>1361</sup> Cf. ci-après, paragraphe n° 347.





## Chapitre II. Une ouverture difficile vers le changement de pratiques

**330.** Pour réduire la dépendance aux pesticides, il est considéré comme primordial d'apporter aux utilisateurs de ces produits une information adéquate sur les différentes options de gestion du risque phytosanitaire<sup>1362</sup>. Dès 1985, la Commission européenne soulignait déjà l'importance de la formation et du conseil à l'utilisation des pesticides pour réduire les effets néfastes associés à ces produits<sup>1363</sup>. L'information doit porter, bien évidemment, sur les moyens permettant de réduire les risques pour la santé de l'applicateur de pesticides. Elle concerne alors, par exemple, le port d'équipements de protection individuelle appropriés. Mais elle ne doit pas se cantonner à cet aspect là comme le faisait le Plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides 2006-2009<sup>1364</sup>, sans quoi elle ne permettra, au mieux, qu'une réduction des risques liés aux pesticides, pas de leur usage. Une formation aux conditions d'application des pesticides, en particulier au réglage des buses par lesquelles sont diffusés les pesticides sur les cultures peut permettre de réduire les quantités de produits employées de l'ordre de 15, voire 30 %, sans perte d'efficacité<sup>1365</sup>. Cependant, pour atteindre une réduction plus conséquente, l'adoption de pratiques agricoles alternatives s'avère nécessaire. Or, le choix et la mise en œuvre de ces pratiques est relativement complexe et nécessite de solides connaissances agronomiques auxquelles les utilisateurs doivent être formés<sup>1366</sup>. Comme il a été souligné à plusieurs reprises<sup>1367</sup>, il ne suffit pas de remplacer un pesticide donné par une autre méthode de lutte non chimique. Il est nécessaire d'associer plusieurs méthodes de lutte et surtout des pratiques agronomiques permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles aux cultures.

Prenant en compte le besoin de formation des agriculteurs, la directive 2009/128/CE demande aux Etats membres de mettre en place des formations à l'intention des professionnels concernés par la manipulation de produits phytopharmaceutiques. Au niveau français, l'axe 4

---

<sup>1362</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 104 ; AUJAS (P.), LACROIX (A.), LEMARIE (S.) et REAU (R.), « Réduire l'usage des pesticides. Un défi pour le conseil aux agriculteurs », *Economie rurale*, n° 324, Juillet-août 2011, p. 19 ; GRIFFON (M.), *Nourrir la planète*, Odile Jacob, Paris, 2006, p. 400.

<sup>1363</sup> Commission des Communautés européennes, *Perspectives of the common agricultural policy*, COM(85) 333, 13 juillet 1985, p. 50-51.

<sup>1364</sup> Plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides 2006-2009, notamment Axe 3 dédié à la formation et l'information.

<sup>1365</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 64.

<sup>1366</sup> *Ibid.*, p. 104, 112 ; GRIFFON (M.), *Nourrir la planète*, Odile Jacob, Paris, 2006, p. 400 ; LE ROUX (X.), (dir.), *op. cit.*, p. 167 ; TARDIEU (V.), « Figures de paysans écolos », *Projet*, n° 332, 2013, p. 40 : témoignage d'un agriculteur sur la complexité de la conversion.

<sup>1367</sup> Cf. par exemple paragraphe n° 26.

du plan Ecophyto 2018 vise à « *former à la réduction et sécuriser l'utilisation des pesticides* ». Un dispositif français de formation des professionnels exerçant une activité en lien avec les pesticides est donc mis en place. S'y ajoutent des obligations d'agrément et de certification des entreprises. Il s'ensuit une certaine complexité de l'encadrement français de ces professionnels, liée à la superposition de plusieurs dispositifs juridiques (Section I). Une attention plus particulière est accordée par le droit français et le droit de l'Union européenne à l'activité clé de conseil en matière de protection phytosanitaire (Section II).

### ***Section I. La superposition des dispositifs juridiques***

**331.** A l'obligation posée par la directive 2009/128/CE de formation des professionnels concernés à l'utilisation durable des pesticides répondent plusieurs dispositifs français plus ou moins contraignants (Paragraphe I). S'ajoutent en outre des obligations françaises d'agrément et/ou de certification des entreprises et des activités en lien avec les produits phytopharmaceutiques (Paragraphe II).

#### **Paragraphe I. La multiplication des dispositifs français de formation**

**332.** Le droit de l'Union européenne impose aux Etats membres la mise en place de formations certifiantes à la réduction des risques liés aux produits phytopharmaceutiques et aux méthodes alternatives à ces produits, à destination des professionnels concernés. Le dispositif mis en place au niveau français s'avère toutefois minimaliste (A). Il est complété par des dispositifs plus engagés dans le changement des pratiques agricoles, qui restent cependant optionnels (B).

##### ***A. Un dispositif certifiant minimaliste***

**333. Une obligation d'accès à la formation.** L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2009/128/CE crée une obligation d'accès à une formation, initiale et continue, pour tous les distributeurs, conseillers et utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques. Le contenu de cette formation doit porter sur les thèmes énumérés à l'annexe I de la directive, qui visent aussi bien la limitation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques que la réduction de leur emploi. Pour limiter les risques, il est ainsi prévu de former les professionnels sur les risques sanitaires et environnementaux liés aux

pesticides, les mesures de réduction de ces risques et mesures d'urgence en cas de risque avéré, ou encore de les sensibiliser aux risques liés aux contrefaçons de pesticides. Pour réduire les usages, les professionnels reçoivent une formation sur les techniques de la lutte intégrée et de l'agriculture biologique. D'autres thèmes de formation peuvent concerner à la fois la réduction des risques liés aux pesticides et des quantités de produits employés. C'est le cas de la formation à l'évaluation comparative en vue d'utiliser le pesticide le plus approprié, l'utilisation du matériel d'application, les zones protégées et l'enregistrement des utilisations de pesticides. Il a été vu cependant que l'application de ces dispositifs conduisait surtout à une réduction des risques. L'acquisition d'une « *connaissance suffisante* » relative à ces thèmes doit être attestée par un certificat qui s'applique au plus tard le 26 novembre 2013<sup>1368</sup>. A compter du 26 novembre 2015, ce certificat est nécessaire pour pouvoir acheter des produits phytopharmaceutiques destinés à un usage professionnel<sup>1369</sup>.

**334. Les agriculteurs non inclus dans le dispositif initial français.** Au niveau français, un dispositif de certification des connaissances en matière de produits phytopharmaceutiques était déjà en place avant l'adoption de la directive 2009/128/CE. Il était mis en œuvre dans le cadre de l'axe 4 du plan Ecophyto 2018, intitulé « *Former et encadrer pour une utilisation moindre et sécurisée* ». Il s'agissait alors d'attester les connaissances des professionnels dirigeant une entreprise soumise à agrément ou de leurs employés, ces professionnels étant les personnes en charge de la mise en vente, la vente, la distribution à titre gratuit ou l'application en qualité de prestataire de services de produits phytopharmaceutiques<sup>1370</sup>. Les agriculteurs n'étaient donc pas visés par ce premier dispositif de certification.

**335. Les agriculteurs inclus depuis la loi Grenelle II.** Depuis la loi n° 2010-788, dite Grenelle II, les fonctions d'encadrement, de vente, d'application, de conseil et

---

<sup>1368</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 5, paragraphe 2, tel que modifié par le rectificatif à la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides compatible avec le développement durable, JOUE L 161 du 29 juin 2010. La version initiale de la directive 2009/128/CE prévoyait, comme date butoire d'application du système de certification des formations professionnelles sur les produits phytopharmaceutiques, le 14 décembre 2013.

<sup>1369</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 6, paragraphe 2, tel que modifié par le rectificatif à la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides compatible avec le développement durable, JOUE L 161 du 29 juin 2010. La version initiale de la directive 2009/128/CE prévoyait que cette disposition s'applique à compter du 14 décembre 2015.

<sup>1370</sup> Les modalités d'agrément des entreprises exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques sont étudiées ci-après, paragraphe n° 342 et s.

d'utilisation professionnelle de produits phytopharmaceutiques sont soumises à l'obtention d'un certificat<sup>1371</sup>. La loi Grenelle II a en particulier fait entrer dans l'obligation de certification les agriculteurs et les conseillers à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, afin d'inclure les dispositions prévues par la directive 2009/128/CE. En pratique, l'obligation de certification des professionnels exerçant une activité en lien avec des produits phytopharmaceutiques est mise en œuvre dans le cadre du dispositif « Certiphyto »<sup>1372</sup>. Le certificat peut être obtenu à l'issue d'une formation et/ou d'un diplôme appropriés<sup>1373</sup>. Le contenu de la formation reprend les thématiques listées à l'annexe I de la directive 2009/128/CE, tout en les adaptant à l'activité professionnelle du public ciblé<sup>1374</sup>. Délivré par le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, le « Certiphyto » est valable cinq ans pour tous les professionnels, à l'exception des utilisateurs professionnels pour lesquels il est valable dix ans<sup>1375</sup>. Dans tous les cas, il est renouvelable<sup>1376</sup>. Les organismes qui dispensent les formations doivent être au préalable habilités par le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt<sup>1377</sup>.

**336. Des connaissances appropriées mais pas nécessairement suffisantes.** Selon l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/128/CE, la certification de la formation des professionnels doit garantir que ces professionnels ont acquis les « *connaissances suffisantes* » sur les sujets énumérés à l'annexe I de la directive. L'article R254-8 du CRPM demande, quant à lui, l'acquisition de connaissances « *appropriées* ». L'exigence de connaissances appropriées, bien évidemment opportune, n'implique pour autant pas que les connaissances acquises seront suffisantes, en particulier en ce qui concerne les méthodes alternatives de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles. En outre, dans les cas prévus par les points 1° et 2° du paragraphe I de l'article R254-9 du CRPM, le certificat est

---

<sup>1371</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010, Article 94.

<sup>1372</sup> Les dispositions relatives au « Certiphyto » sont fixées par les articles R254-8 à R254-14 du CRPM, tels que modifiés par le décret n° 2011-1325 du 18 octobre 2011 fixant les conditions de délivrance, de renouvellement, de suspension et de retrait des agréments des entreprises et des certificats individuels pour la mise en vente, la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, *JORF* du 20 octobre 2011. Elles sont récapitulées sur le site Internet du ministère chargé de l'agriculture, à l'adresse : [http://agriculture.gouv.fr/Certiphyto-un-certificat-pour\\_16486](http://agriculture.gouv.fr/Certiphyto-un-certificat-pour_16486).

<sup>1373</sup> Article R254-9 du CRPM, tel que modifié par le décret n° 2011-1325 précité.

<sup>1374</sup> Les modalités d'obtention du « Certiphyto » sont détaillées par spécialité professionnelle dans quatre arrêtés ministériels du 21 octobre 2011 publiés au *JORF* du 22 octobre 2011, et modifiés par les arrêtés du 10 décembre 2012 publiés au *JORF* du 18 décembre 2012.

<sup>1375</sup> Article R254-11 du CRPM, tel que modifié par le décret n° 2011-1325 précité.

<sup>1376</sup> *Ibid.*

<sup>1377</sup> *Ibid.*

obtenu sans avoir vérifié que le professionnel a effectivement acquis les connaissances appropriées, *a fortiori* suffisantes. Suivre la formation appropriée à sa catégorie professionnelle suffit pour obtenir le certificat.

La durée de validité du certificat français interroge également, eu égard à la demande de la directive de mise en place d'une formation continue et de la mise à jour des connaissances<sup>1378</sup>. Les certificats sont en effet valables cinq ans pour l'ensemble des professionnels, à l'exception des utilisateurs professionnels pour lesquels la durée de validité est double, soit dix ans. Le suivi d'une formation tous les cinq ou dix ans peut difficilement être qualifié de formation continue. D'autant plus que la recherche sur les solutions alternatives aux pesticides est en plein essor.

**337. Réduction des risques avant tout.** Ce dispositif de certification individuelle « devrait être de nature à améliorer les pratiques phytosanitaires des opérateurs professionnels », dans la mesure où il « met l'accent sur les connaissances en matière de risques et de méthodes alternatives aux produits phytopharmaceutiques »<sup>1379</sup>. Il est à noter, toutefois, que ce dispositif de formation vise surtout la réduction des risques liés à aux pesticides. Selon le considérant n° 8 de la directive 2009/128/CE, l'enjeu est en effet que les utilisateurs de pesticides « soient parfaitement conscients des risques que présentent ces produits pour la santé humaine et pour l'environnement et soient pleinement informés des mesures à prendre pour réduire ces risques autant que possible ».

L'évaluation de la phase expérimentale du dispositif français « Certiphyto », qui s'est déroulée en 2009 et 2010, montre que les agriculteurs, quoique majoritairement récalcitrants à l'idée d'une formation obligatoire, sont finalement plutôt satisfaits de la formation reçue<sup>1380</sup>. Ces agriculteurs estiment toutefois que cette formation constitue seulement « le point zéro, le socle d'un accompagnement de l'agriculteur vers une agriculture durable »<sup>1381</sup>. Au demeurant, le quart seulement des professionnels concernés avaient suivi, en 2012, la formation certifiante<sup>1382</sup>.

La plaquette du ministère chargé de l'agriculture sur le dispositif « Certiphyto » explique pourtant que ce dispositif cherche, non seulement à « sécuriser l'utilisation des pesticides »,

---

<sup>1378</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 5, paragraphe 1.

<sup>1379</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 404.

<sup>1380</sup> VIVEA, *Certiphyto – Etude-évaluation sur le dispositif expérimental de formation préparatoire à l'obtention du certificat*, Etudes et ingénierie, n° 2, Janvier 2011, p. 1-2.

<sup>1381</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1382</sup> Soit 200 000 professionnels sur 600 000 professionnels concernés : ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Bilan du plan Ecophyto*, 2012, p. 2.

mais aussi à « en réduire l'usage »<sup>1383</sup>. Il n'est pas évident que ce dispositif dépasse, en l'état la simple sécurisation de l'utilisation des pesticides.

**338. Un dispositif de régulation.** Ce dispositif, certes contraignant puisque l'agrément et la certification sont obligatoires, n'en reste pas moins plus « souple » que le droit de police administrative mobilisé par l'autorisation de mise sur le marché ou l'interdiction de pulvérisation aérienne. En effet, il n'est pas question ici d'imposer l'utilisation, la distribution ou le conseil de tel ou tel pesticide et dans des quantités préalablement fixées. Les professionnels restent libres de leurs choix. Ils sont en revanche tenus de se former sur les risques pour la santé et l'environnement, sur les moyens de réduire ces risques, ainsi que sur les méthodes alternatives. Par ce biais, le droit des pesticides espère orienter les pratiques agricoles vers des pratiques qui prennent mieux en compte la protection de l'environnement et de la santé.

Au demeurant, l'obligation de certification individuelle est assortie de sanctions administratives et pénales indirectes. Sont ainsi sanctionnées par une suspension du certificat pour une durée maximale d'un an, ou encore un retrait de ce certificat, la mise sur le marché ou l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dépourvus d'autorisation<sup>1384</sup>. Les mêmes sanctions sont appliquées en cas de manquements à la réglementation relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques susceptibles de porter atteinte à la santé des personnes ou à l'environnement<sup>1385</sup>. Il s'agit donc de sanctions indirectes. Aucune mesure ne vient directement sanctionner le défaut de certificat individuel, et donc le défaut de formation. D'autres dispositifs visant la formation des professionnels sont encore plus « souples », pour ne pas dire « mous ».

## ***B. Des dispositifs optionnels plus ambitieux***

**339. Un Accord-cadre pour développer les produits de biocontrôle.** Le plan Ecophyto 2018 mobilise également l'outil informationnel sous d'autres formes, cette fois totalement dénuées d'aspect contraignant. Partant du principe que « *l'échange et la*

---

<sup>1383</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Certiphyto : un certificat pour sécuriser l'usage des produits phytopharmaceutiques*, 2012.

<sup>1384</sup> Article R254-28 du CRPM créé par le décret n° 2011-1325 du 18 octobre 2011 fixant les conditions de délivrance, de renouvellement, de suspension et de retrait des agréments des entreprises et des certificats individuels pour la mise en vente, la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, *JORF* du 20 octobre 2011, Article 1.

<sup>1385</sup> *Ibid.*

démonstration autour des nouvelles méthodes "économiques en pesticides" sont essentiels pour faciliter leur généralisation », le plan Ecophyto 2018 a ainsi mis en place plusieurs dispositifs de diffusion des connaissances sur ces méthodes<sup>1386</sup>. C'est sur cette base qu'un « Accord-cadre relatif au développement et à la promotion des stratégies de biocontrôle en agriculture » a été signé entre l'autorité compétente et l'ensemble des parties prenantes, qu'il s'agisse d'associations agricoles transversales comme l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ou sectorielles comme le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (Ctifl), d'associations engagées dans le biocontrôle comme l'*International biocontrol manufacturers' association* (IBMA), dans la protection de l'environnement comme France nature environnement (FNE), d'organismes de recherche comme l'INRA ou encore d'associations de fabricants de pesticides comme l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP)<sup>1387</sup>. Par cet accord, les parties prenantes s'engagent notamment à développer les stratégies de biocontrôle, par exemple par la mise en place de partenariats de recherche entre des organismes de recherche publics et des acteurs privés et en allouant des fonds pour la recherche, le développement ou l'évaluation des substances alternatives ou complémentaires aux pesticides chimiques<sup>1388</sup>. L'UIPP s'est d'ailleurs personnellement engagée en ce sens, plus particulièrement à déposer des demandes d'autorisation pour des substances alternatives<sup>1389</sup>. Si aucune sanction n'est prévue en cas de non respect des termes de l'accord, les différentes parties prenantes sont cependant tenues de rendre compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'accord-cadre au sein d'un comité de suivi annuel<sup>1390</sup>.

**340. EcophytoPIC et le réseau des fermes DEPHY.** Sur le site Internet du ministère chargé de l'agriculture, un portail est également consacré à la protection intégrée des cultures à destination des agriculteurs, mais aussi des conseillers et formateurs à l'utilisation des pesticides<sup>1391</sup>. Ce portail définit la protection intégrée, liste la réglementation relative, détaille l'ensemble des méthodes alternatives aux pesticides chimiques et donne des « leviers » pour mettre en œuvre les méthodes de protection intégrée des cultures. Un réseau de fermes et de sites expérimentaux engagés dans la mise en œuvre de pratiques alternatives,

---

<sup>1386</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Plan Ecophyto2018 de réduction des usages de pesticides 2008-2018*, 10 septembre 2008, Axe 2, point 2.2, p. 7.

<sup>1387</sup> Accord-cadre relatif au développement et à la promotion des stratégies de biocontrôle en agriculture biologique, 9 octobre 2012, 10p.

<sup>1388</sup> *Ibid.*, Article I point 1), p. 5.

<sup>1389</sup> *Ibid.*, Annexe I.

<sup>1390</sup> *Ibid.*, Article VII, p. 7.

<sup>1391</sup> Cf. <http://agriculture.gouv.fr/Ecophytopic>.



le réseau DEPHY, a enfin été mis en place afin d'expérimenter, fiabiliser et promouvoir ces pratiques auprès des agriculteurs. Si l'engagement des exploitations agricoles dans ce réseau est volontaire, celle des sites expérimentaux fait l'objet d'un financement<sup>1392</sup>. A l'outil informationnel de régulation s'ajoute ici celui de l'incitation financière. En 2012, la plupart des 1900 exploitations agricoles volontairement engagées dans le réseau DEPHY présentait un indice de fréquence de traitement inférieur à la moyenne régionale<sup>1393</sup>. De plus, presque un tiers des exploitations engagées en grandes cultures ou polyculture-élevage utilisait moitié moins de pesticides par rapport au début de la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018<sup>1394</sup>. Ces chiffres sont encourageants. Ils ne permettent toutefois pas d'espérer une réduction de moitié de l'usage des pesticides pour l'ensemble des exploitations agricoles françaises d'ici 2018. Avec ces derniers outils informationnels, l'encadrement des professionnels exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques cherche donc à orienter les pratiques agricoles de façon à diminuer le recours aux pesticides et les risques qui y sont associés. La méthode employée est plus souple que les instruments de police administrative classiquement déployés en matière de protection de la santé ou de l'environnement. Le droit de l'Union européenne et le droit français des produits phytopharmaceutiques, comme l'ensemble du droit de l'environnement, investissent, et même multiplient ces nouveaux outils dits de « *régulation environnementale* »<sup>1395</sup>. Au demeurant, le droit français des produits phytopharmaceutiques impose, en plus de la certification individuelle des personnes investies d'une mission de distribution, conseil ou utilisation professionnelle de produits phytopharmaceutiques, l'agrément et la certification des entreprises en charge de ces missions.

## **Paragraphe II. Des obligations supplémentaires au niveau français**

**341.** L'encadrement des entreprises exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques est assuré, au niveau français, par l'agrément de ces entreprises, lui-même subordonné à une certification d'entreprise. Ajouté à l'obligation de certification des professionnels, le résultat est des plus complexes (A). Au demeurant, ces dispositifs ne

---

<sup>1392</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Bilan du plan Ecophyto*, 2012, p. 2.

<sup>1393</sup> *Ibid.*

<sup>1394</sup> *Ibid.*

<sup>1395</sup> MARTIN (G.-J.), « Les prémices de la régulation en matière d'environnement : de la police administrative au Livre vert de la Commission européenne en date du 28 mars 2007 », in MARTIN (G.-J.) et PARANCE (B.), (dirs.), *La régulation environnementale*, L.G.D.J., Coll. Droit et Economie, Paris, 2012, p. 3-11.

cherchent pas, contrairement à d'autres, à encourager l'adoption de méthodes de lutte alternatives aux pesticides chimiques (B).

### ***A. La complexité du cadre français***

**342. Un agrément pour les pesticides les plus dangereux, qui exclut l'activité de conseil.** L'agrément était autrefois imposé aux seules activités de mise en vente, vente, distribution à titre gratuit<sup>1396</sup> et application en qualité de prestataire de services<sup>1397</sup> de produits phytopharmaceutiques. Pour les activités de mise en vente, vente et distribution à titre gratuit, l'agrément ne concernait que les pesticides les plus dangereux, c'est-à-dire ceux classés dans les catégories toxique, très toxique, cancérigène, mutagène, tératogène et dangereuse pour l'environnement<sup>1398</sup>.

**343. Une extension à l'activité de conseil et à l'ensemble des pesticides.** L'article 94, paragraphe I, de la loi Grenelle II a étendu l'obligation d'agrément à l'activité de conseil. En outre, cet article prévoit que l'ensemble des produits phytopharmaceutiques soient concernés, indépendamment de leur dangerosité. Sont donc désormais soumises à agrément, selon l'article L254-1, paragraphe II, du CRPM, tel que modifié par l'ordonnance n° 2011-840 précitée, les activités de mise en vente, vente, distribution à titre gratuit, application en qualité de prestataire de services et conseil à l'utilisation de tout produit phytopharmaceutique. Il en découle que les exploitations agricoles qui utilisent des pesticides ne sont pas soumises à agrément.

Pour obtenir cet agrément, les personnes physiques ou morales en charge des activités qui viennent d'être énumérées doivent démontrer, d'une part, la souscription d'une police d'assurance couvrant leur responsabilité civile professionnelle, d'autre part, la certification par un organisme tiers que les activités sont exercées « *dans des conditions garantissant la protection de la santé publique et de l'environnement* » et que les utilisateurs sont bien informés et, enfin, la conclusion d'un contrat avec un organisme tiers prévoyant le suivi

---

<sup>1396</sup> Article L254-1 du code rural, tel que modifié par l'article 35 de la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques précitée.

<sup>1397</sup> Article L254-2 du code rural, tel que modifié par l'article 70 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 5 du 6 janvier 2006, .

<sup>1398</sup> Article L254-1 du code rural, tel que modifié par l'article 35 de la loi n° 2006-1772 précitée. Sur les anciennes dispositions relatives à l'agrément, cf. DOUSSAN (I.), « Pesticides à usage agricole ou produits phytopharmaceutiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4095, 25 mai 2009, n° 122-135.

nécessaire au maintien de la certification<sup>1399</sup>. Cette certification des activités est ainsi qualifiée de certification d'entreprise, alors que la certification des personnes exerçant ces activités, vue dans le paragraphe précédent, est dite individuelle.

**344. Un contrôle surtout assuré par les organismes certificateurs.** L'agrément peut être suspendu ou retiré par l'organisme certificateur qui assure le suivi des entreprises soumises à agrément. Cette suspension ou ce retrait n'interviennent toutefois qu'en cas de persistance, après un délai donné pour la mise en conformité, des non-conformités notifiées au préalable à l'entreprise<sup>1400</sup>. L'autorité administrative peut également suspendre ou retirer l'agrément lorsque l'entreprise ne respecte plus les conditions de son obtention ou lorsqu'elle contrevient aux dispositions relatives à la mise sur le marché ou l'utilisation des pesticides fixées par le règlement n° 1107/2009. Cette suspension ou ce retrait interviennent notamment sur la base des informations fournies par l'organisme certificateur<sup>1401</sup>. En conséquence, même si l'autorité administrative effectue ses propres contrôles, elle s'appuie avant tout sur les « *contrôles réguliers* » exercés par l'organisme certificateur<sup>1402</sup>.

Cette situation est renforcée par la diminution des effectifs des agents de contrôle de l'administration. Le rapport annuel de la Cour des comptes de 2014 dénonce à ce titre la faiblesse des contrôles du ministère chargé de l'agriculture dans le domaine particulier de la sécurité sanitaire de l'alimentation<sup>1403</sup>. Concernant les végétaux, le contrôle des cultures qui donnent droit à des aides de la politique agricole commune est privilégié. De fait, l'arboriculture et les cultures maraîchères ne sont quasiment pas contrôlées. En outre, lorsqu'ils sont effectués, les contrôles donnent rarement lieu à des sanctions, qu'elles soient administratives ou pénales. En plus d'être « *peu nombreuses* », ces sanctions sont « *insuffisamment contraignantes et très hétérogènes d'un service à l'autre* »<sup>1404</sup>.

En conséquence, il est particulièrement important que l'administration encadre correctement les organismes certificateurs. Sur ce point, l'autorité administrative a la possibilité de suspendre ou retirer l'habilitation de ces organismes.

---

<sup>1399</sup> Article L254-2, paragraphe I, du CRPM, tel que modifié par l'article 2 de l'ordonnance n° 2011-840.

<sup>1400</sup> Article L254-8 du CRPM.

<sup>1401</sup> Article L254-9 du CRPM.

<sup>1402</sup> Article L254-8 du CRPM.

<sup>1403</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Février 2014, Tome I, p. 65 et s.

<sup>1404</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Février 2014, Tome I, p. 81 : en 2011, les contrôles de végétaux effectués dans les exploitations agricoles ont donné lieu, pour seulement 1,2 % d'entre eux, à un procès-verbal, pour 5,5 % d'entre eux, à une mise en demeure, et pour 11 % d'entre eux, à d'autres suites administratives comme des destructions ou suspensions d'agrément ; concernant les contrôles réalisés chez les distributeurs de pesticides, 2,3 % ont donné lieu à un procès-verbal, 20,6 % à une mise en demeure et 18,3 % à d'autres suites.

**345. Un ensemble complexe.** *In fine*, l'encadrement français des activités et professionnels en lien avec les produits phytopharmaceutiques fait appel à trois dispositifs, à savoir l'agrément des entreprises, la certification des entreprises et la certification des professionnels. Il s'avère donc relativement lourd. Il se trouve en outre précisé par de très nombreux arrêtés et guides de lecture des référentiels précisés par arrêté. Le « *fourmillement de textes secondaires de nature diverse* » dont le contrôle de l'application est souvent délégué à des institutions professionnelles encadrées par l'Etat, dénoncé par certains auteurs dans les années quatre-vingt pour décrire le droit rural, est donc toujours d'actualité<sup>1405</sup>. Comparativement, la directive 2009/128/CE n'impose que la certification individuelle des connaissances en matière de protection phytosanitaire. Si la complexité du dispositif français peut être justifiée par les risques pour la santé et l'environnement présentés par certains produits phytopharmaceutiques, elle peut au contraire se révéler contre-productive dans le cas de produits peu risqués. C'est pourquoi des aménagements sont mis en place pour ces produits.

#### ***B. D'autres dispositions pour encourager les méthodes alternatives***

**346. Une dispense d'agrément pour l'application des produits de biocontrôle.** La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt dispense de l'agrément l'application, en qualité de prestataire de services, des produits de biocontrôle<sup>1406</sup>. Pour rappel, les produits de biocontrôle sont définis comme « *des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures* »<sup>1407</sup>. Ces produits regroupent les macroorganismes, les produits phytopharmaceutiques comprenant des microorganismes, des médiateurs chimiques comme les phéromones et les kairomones et des substances naturelles d'origine végétale, animale ou minérale<sup>1408</sup>. Au-delà de la confusion, déjà soulignée<sup>1409</sup>, engendrée par la création d'une nouvelle catégorie de produits qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement, il est pour le moins étonnant

---

<sup>1405</sup> L'expression est employée par Louis Lorvellec pour décrire le droit agricole français des années quatre-vingt : LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, n° 834. Elle s'applique particulièrement bien au dispositif français de certification et d'agrément des entreprises et professionnels exerçant des activités en lien avec les produits phytopharmaceutiques.

<sup>1406</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 53, paragraphe V, point 1°, a).

<sup>1407</sup> *Ibid.*, Article 50, paragraphe I, point 5°.

<sup>1408</sup> *Ibid.*

<sup>1409</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 245.

que la dispense d'agrément ne vise que l'application en qualité de prestataire de services, et laisse de côté la mise en vente, la vente, la distribution à titre gratuit et le conseil.

### **347. Des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques en projet.**

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt donne la possibilité au gouvernement de mettre en place, par ordonnance, un dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques<sup>1410</sup>. A la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi initialement déposé par le gouvernement, ce dispositif, pour l'instant expérimental, doit constituer « *un levier incitatif envers les distributeurs pour atteindre les objectifs de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques* »<sup>1411</sup>.

Il fait suite à une proposition formulée par un rapport au ministre chargé de l'agriculture, inspirée des certificats d'économie d'énergie<sup>1412</sup>. Ce rapport propose ainsi que les distributeurs de produits phytopharmaceutiques soient tenus de produire un nombre donné de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques chaque année<sup>1413</sup>. Ces certificats seraient fournis en contrepartie du financement de projets engagés dans la réduction d'emploi des pesticides. Ces projets pourraient être la conversion à l'agriculture biologique ou l'obtention de la certification « haute valeur environnementale » pour les exploitations agricoles<sup>1414</sup>, ou encore la vente de produits de biocontrôle pour les distributeurs de pesticides<sup>1415</sup>. Ce dispositif semble à première vue intéressant, dans la mesure où il permet d'impliquer les distributeurs de produits phytopharmaceutiques dans l'objectif de réduction d'emploi des pesticides et d'adoption de solutions alternatives, objectif *a priori* incompatible avec leur activité. Le projet des certificats d'économie de pesticides dépasse donc l'objectif de réduction des risques, souvent privilégié par l'encadrement de ces produits. Il se surajoute cependant à une multitude d'outils déjà déployés dans le cadre du plan Ecophyto 2018, qui n'ont pas toujours fait la preuve de leur efficacité.

En outre, l'activité de conseil, déjà encadrée par l'agrément, la certification d'entreprise et la certification individuelle, fait l'objet de dispositions particulières, compte tenu de son rôle clé.

---

<sup>1410</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 55, paragraphe I, point 1°.

<sup>1411</sup> Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté au nom de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, par M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 1548, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, Exposé des motifs, Article 24, p. 25-26.

<sup>1412</sup> GUILLOU (M.), Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement, Propositions pour le Ministre, Mai 2013, 163p.

<sup>1413</sup> *Ibid.*, p. 51 et fiche n° 12 p. 142 et s.

<sup>1414</sup> Ces dispositifs de certification de production seront développés plus loin, paragraphes n° 387 et s.

<sup>1415</sup> GUILLOU (M.), *op. cit.*, p. 144.

## ***Section II. L'encadrement particulier de l'activité clé de conseil***

**348. Une activité clé.** Le choix de recourir à tel ou tel produit phytopharmaceutique et les modalités d'utilisation de ces produits étant considérés par les agriculteurs comme des opérations qui demandent une technicité élevée, elles sont bien souvent déléguées à des tiers<sup>1416</sup>. L'activité de conseil en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques peut donc, selon la façon dont elle est conçue, aussi bien aider ou freiner la réalisation de l'objectif d'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques, et, plus généralement, l'adoption d'un nouveau modèle agricole.

**349. Un conseil majoritairement assuré par les vendeurs de pesticides.** Or, si le conseil phytosanitaire était majoritairement assuré, jusqu'au milieu des années quatre-vingt, par des organismes publics, il est, suite à de nombreuses privatisations intervenues dans les années quatre-vingt-dix, plutôt l'apanage des acteurs privés<sup>1417</sup>. A l'heure actuelle, ce conseil est surtout fourni par des personnes employées par les sociétés de distribution de produits phytopharmaceutiques, dont les intérêts sont, de fait, opposés à l'objectif de réduction de la dépendance à ces produits. Une expertise collective réalisée par l'INRA en 2005 conclut ainsi : « *Le conseil en protection phytosanitaire est aujourd'hui majoritairement dispensé par les agents commerciaux des coopératives qui vendent les pesticides et sont intéressées à la fois à vendre davantage d'intrants (doses de semences, engrais, pesticides...) et à collecter un volume de récolte maximal, c'est-à-dire à maintenir des systèmes intensifs* »<sup>1418</sup>.

L'expertise collective rapporte même des études qui démontrent que la dispensation, par des employés de distributeurs de pesticides, de conseils en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques entraîne une augmentation de l'utilisation de ces produits<sup>1419</sup>. En conséquence, tel que réalisé, le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques constitue un des verrous maintenant l'agriculture dans le modèle agroindustriel, fondé sur l'utilisation d'intrants agrochimiques.

**350. Une indépendance nécessaire.** C'est pourquoi l'expertise collective en déduit le besoin d'inciter le développement d'un conseil relatif à la protection phytosanitaire des

---

<sup>1416</sup> AUJAS (P.), LACROIX (A.), LEMARIE (S.) et REAU (R.), « Réduire l'usage des pesticides. Un défi pour le conseil aux agriculteurs », *Economie rurale*, n° 324, Juillet-août 2011, p. 23.

<sup>1417</sup> *Ibid.*, p. 21-22.

<sup>1418</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 21, cf. aussi p. 109.

<sup>1419</sup> *Ibid.*, p. 58.

cultures indépendant de l'activité de distribution de produits phytopharmaceutiques<sup>1420</sup>. Plusieurs parlementaires ont ensuite souligné le besoin d'indépendance entre les activités de conseil et de vente de produits phytopharmaceutiques, son défaut étant considéré comme source de « *suspicion* »<sup>1421</sup>. Réduire la dépendance aux pesticides appelle donc une réorganisation de l'activité de conseil, de façon à la rendre indépendante de la distribution des pesticides. La nature du conseil divulgué, centrée jusqu'ici sur la correcte utilisation des produits phytopharmaceutiques doit, elle-aussi, évoluer, pour englober l'ensemble des méthodes de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles. Plusieurs dispositions juridiques tendent donc à transformer le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques en un véritable conseil phytosanitaire global (Paragraphe I). Le droit français oblige enfin les conseillers à garder une trace écrite de leurs conseils, ce qui ne contribue pas forcément à l'objectif visé, à savoir réduire les quantités de pesticides utilisées (Paragraphe II).

## **Paragraphe I. Vers un conseil phytosanitaire global**

**351.** Pour faire évoluer le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques vers un conseil phytosanitaire global, le droit français cherche, d'une part, à séparer l'activité de conseil de celle de vente de pesticides, non sans mal (A). D'autre part, il tente de modifier le contenu même du conseil (B).

### ***A. Un conseil difficilement indépendant***

**352. Une rémunération indépendante des ventes de pesticides.** Déjà projetée par la loi Grenelle I<sup>1422</sup>, la séparation entre les activités de vente et de conseil est matérialisée par la loi Grenelle II. L'article L254-1, paragraphe II, du CRPM, tel que modifié par la loi n° 2010-788, définit ainsi le conseil phytosanitaire comme « *indépendant de toute activité de vente ou d'application, lorsque cette activité s'exerce à titre professionnel, dans le cadre d'un conseil global ou spécifique à l'utilisation de ces produits* ». Il est toutefois admis que le conseil phytosanitaire puisse être réalisé par des personnes employées par une entreprise qui

---

<sup>1420</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 112.

<sup>1421</sup> GEST (A.), *Les pesticides*, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, n° 1702, 2 juin 2009, p. 29 et 31 : observations des sénateurs Serge POIGNANT et Catherine COUTELLE.

<sup>1422</sup> Loi n° 2009-967, *op. cit.*, Article 31.

distribue ou applique des produits phytopharmaceutiques, à la condition que ces personnes soient économiquement indépendantes de ces activités de distribution ou d'application de pesticides. Selon l'arrêté du 25 novembre 2011, l'indépendance économique des conseillers est considérée comme satisfaite lorsque ces conseillers « *ne peuvent percevoir de rémunération directe et/ou indirecte liée à la production, la distribution et/ou la vente d'intrants et/ou à de l'application d'intrants et/ou à de la vente de matériels d'applications de produits phytopharmaceutiques* » et lorsqu'ils « *agissent indépendamment de tout intérêt particulier ou commercial* » lié à ces activités<sup>1423</sup>. Cette disposition est donc suffisamment large puisque, premièrement, elle pense à prendre en compte les dépendances indirectes vis-à-vis de la vente de pesticides. Deuxièmement, elle balaye un spectre d'activités étendu, la vente de matériel d'application étant incluse. Troisièmement enfin, elle s'applique à l'ensemble des intrants, non aux seuls produits phytopharmaceutiques. La prise en compte de l'ensemble de ces intrants témoigne ainsi d'une vision globale de la protection phytosanitaire, qui s'inscrit dans l'objectif plus général de remplacement du modèle agricole conventionnel, par un modèle moins consommateur de l'ensemble des intrants agrochimiques.

**353. Une indépendance toute relative.** Selon un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, la révision des contrats de travail des conseillers, nécessaire à la mise en œuvre de cette disposition, est « *avancée, non sans créer quelques contentieux du travail* »<sup>1424</sup>. Ces contentieux sont sans doute liés aux demandes de hausse de la part fixe de rémunération des conseillers, suite à la perte de la partie variable, jusqu'ici indexée sur les ventes de pesticides.

En outre, le contrôle de l'effectivité de l'indépendance économique des conseillers étonne par sa légèreté puisqu'il repose sur une simple vérification de la déclaration sur l'honneur des conseillers qu'ils ne perçoivent pas de rémunération liée aux activités qui viennent d'être énumérées<sup>1425</sup>.

Il se trouve d'ailleurs que les effets négatifs de l'activité de conseil sur l'objectif de réduction d'emploi des pesticides persistent. Il est vrai qu'aucun dispositif ne vient sanctionner

---

<sup>1423</sup> Arrêté du 25 novembre 2011 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité de « conseil indépendant de toute activité de vente ou d'application », *JORF* du 2 décembre 2011, Annexe, point 1., ligne C2.

<sup>1424</sup> BLANCHET (P.) et DREYFUS (F.), *Conseiller autrement l'utilisation des pesticides pour produire autrement*, Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, n° 13057, Juin 2013, p. 33.

<sup>1425</sup> Arrêté du 25 novembre 2011 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité de « conseil indépendant de toute activité de vente ou d'application », *JORF* du 2 décembre 2011, Annexe, point 1, ligne C2.



l'absence d'indépendance du conseil phytosanitaire vis-à-vis des activités de vente ou d'application de produits phytopharmaceutiques. La mission commune d'information du Sénat sur les pesticides remarquait ainsi, en 2012, que le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques restait majoritairement assuré par les coopératives agricoles, qui vendent également des pesticides. Elle a donc proposé que cette prescription soit confiée à des professionnels complètement dissociés de l'activité de vente, par exemple les chambres d'agricultures<sup>1426</sup>. Le ministre chargé de l'agriculture a lui-même décidé de réorienter le plan Ecophyto 2018, à la suite du bilan des trois premières années de fonctionnement réalisé en 2012, selon cinq volets. Un de ces volets cherche à « *[m]ieux appréhender les ressorts du conseil agricole et ses évolutions, vers une plus grande professionnalisation et une indépendance du conseil* »<sup>1427</sup>. Un récent rapport au ministre chargé de l'agriculture parle même de « *conflits d'intérêt entre la fourniture d'intrants et le conseil* », identifiés comme des « *biais informationnels* », et plus généralement comme un des « *verrouillages pour penser la transition* »<sup>1428</sup>. La séparation des activités de conseil phytosanitaire et vente de produits phytopharmaceutiques est donc loin d'être effective. La nature du conseil diffusé doit aussi évoluer.

## ***B. Un début d'orientation du contenu du conseil***

**354. La lutte intégrée incluse dans l' « utilisation appropriée ».** L'enjeu étant de passer d'une protection des cultures centrée sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à une protection globale, qui fait appel à l'ensemble des techniques disponibles pour prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles, le conseil phytosanitaire doit suivre le même mouvement. Jusqu'ici simple conseil à la correcte utilisation des produits phytopharmaceutiques, conforme à la réglementation et notamment aux conditions d'octroi de l'autorisation de ces produits, il doit devenir un véritable conseil phytosanitaire global.

Au demeurant, l'article 55 du règlement n° 1107/2009 demande que les produits phytopharmaceutiques fassent l'objet d'une « *utilisation appropriée* ». Pour rappel, une

---

<sup>1426</sup> BONNEFOY (N.), *op. cit.*, p. 159.

<sup>1427</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires : Stéphane Le Foll ouvre une nouvelle étape*, Communiqué de presse, 9 octobre 2012, disponible à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/Reduction-de-l-utilisation-des>, page consultée le 15 janvier 2013.

<sup>1428</sup> GUILLOU (M.), *Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement*, *op. cit.*, p. 45 et 44.

« utilisation appropriée » inclut, non seulement « l'application des principes de bonnes pratiques phytosanitaires<sup>1429</sup> et le respect des conditions fixées conformément à l'article 31<sup>1430</sup> et mentionnées sur l'étiquetage », mais aussi les « principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures »<sup>1431</sup>.

L'article 14, paragraphe 2, de la directive 2009/128/CE demande en outre que les utilisateurs professionnels de pesticides aient accès à « des services de conseil sur la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ». Rappelons que la lutte intégrée préfère, aux produits de destruction que sont les pesticides chimiques de synthèse, les méthodes de prévention et, à défaut, de lutte contre les organismes nuisibles, qui s'appuient sur les capacités naturelles des agro-écosystèmes à assurer cette prévention ou cette lutte<sup>1432</sup>. Pour que le conseil phytosanitaire devienne un conseil phytosanitaire global, il doit être centré sur cette lutte intégrée et non, uniquement, sur la correcte utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Or, il vient d'être vu que l'activité de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques était soumise, depuis l'article 94 de la loi n° 2010-788 transposant notamment la directive 2009/128/CE, à l'obtention d'un certificat individuel et d'un agrément, lui-même soumis à une certification d'entreprise.

**355. Un conseil phytosanitaire élargi.** De plus, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt tente de réorienter le conseil spécifique à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques vers un conseil phytosanitaire plus global. Elle implique ainsi l'ensemble des professionnels exerçant une activité en lien avec des produits phytopharmaceutiques, conseillers compris, dans les objectifs fixés par le plan Ecophyto 2018, en particulier dans la mise en œuvre de la lutte intégrée<sup>1433</sup>. Un rapport du CGAAER

---

<sup>1429</sup> Une « bonne pratique phytosanitaire » est définie, par l'article 3, point 18), du règlement n° 1107/2009, comme suit : « [P]ratique impliquant que les traitements au moyen de produits phytopharmaceutiques appliqués à des végétaux ou produits végétaux donnés, conformément aux conditions de leurs utilisations autorisées, soient sélectionnés, dosés et dispensés dans le temps de manière à assurer une efficacité optimale avec la quantité minimale nécessaire, compte tenu des conditions locales et des possibilités de contrôle cultural et biologique ».

<sup>1430</sup> C'est-à-dire les conditions d'octroi de l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique.

<sup>1431</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 55.

<sup>1432</sup> Pour rappel, la lutte intégrée est définie par la directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 3, point 6), comme « la prise en considération attentive de toutes les méthodes de protection des plantes disponibles et, par conséquent, l'intégration des mesures appropriées qui découragent le développement des populations d'organismes nuisibles et maintiennent le recours aux produits phytopharmaceutiques et à d'autres types d'interventions à des niveaux justifiés des points de vue économique et environnemental, et réduisent ou limitent au maximum les risques pour la santé humaine et l'environnement. La lutte intégrée contre les ennemis des cultures privilégie la croissance de cultures saines en veillant à perturber le moins possible les agro-écosystèmes et encourage les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des cultures ».

<sup>1433</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 53, paragraphe V, point 1°, b).

avait en effet dénoncé l'absence d'implication de ces professionnels dans l'objectif de réduction d'emploi de ces produits, quantitativement fixé par le plan Ecophyto 2018<sup>1434</sup>.

Surtout, la loi d'avenir impose aux vendeurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques de formuler, « *au moins une fois par an, un conseil individualisé* » aux utilisateurs professionnels de ces produits<sup>1435</sup>. Il est vrai que les textes n'encadraient jusqu'ici que les modalités de mise en œuvre, le cas échéant, de l'activité de conseil, sans en imposer toutefois la réalisation. Toutefois, le projet de loi initialement déposé par le gouvernement demandait que ce conseil soit systématique, puisqu'il subordonnait toute vente ou distribution de produit phytopharmaceutique à un « *conseil global ou spécifique à leur utilisation* »<sup>1436</sup>. De plus, les vendeurs et distributeurs sont exonérés, par la loi finalement adoptée, de cette obligation de conseil si l'utilisateur a déjà reçu un tel conseil<sup>1437</sup>. Cette loi demande enfin que les acheteurs de produits phytopharmaceutiques puissent être informés, au moment de l'achat, des risques liés à ces produits par une personne titulaire du certificat individuel<sup>1438</sup>. Malgré ces avancées, il n'en demeure pas moins que le conseil phytosanitaire peut se cantonner à un conseil sur les risques liés à l'utilisation de tel ou tel produit phytopharmaceutique.

En outre, le code rural et de la pêche maritime, même tel que modifié par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, reste muet sur les « *lignes directrices spécifiques aux différentes cultures ou secteurs en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures* », qui doivent être élaborées et mises en œuvre selon l'article 14, paragraphe 5, de la directive 2009/128/CE. Le plan Ecophyto 2018, élaboré avant l'adoption de la directive 2009/128, est, lui aussi, complètement silencieux sur le sujet. Le paragraphe 5 de l'article 14 de la directive 2009/128/CE demande pourtant que les « *Etats membres se réfèrent aux lignes directrices qu'ils jugent pertinentes et appropriées dans leurs plans d'action nationaux* ». C'est pourquoi un rapport du CGAAER recommande, au sujet de ces lignes directrices, d'une part, leur inscription dans le code rural et de la pêche maritime et, d'autre part, leur prise en compte par

---

<sup>1434</sup> BLANCHET (P.) et DREYFUS (F.), *Conseiller autrement l'utilisation des pesticides pour produire autrement*, Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, n° 13057, Juin 2013, p. 33.

<sup>1435</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 53, paragraphe V, point 5°, a).

<sup>1436</sup> Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté au nom de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, par M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 1548, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, Article 23, paragraphe I, point 5°, a).

<sup>1437</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 53, paragraphe V, point 5°, a).

<sup>1438</sup> *Ibid.*, Article 53, paragraphe V, point 5°, c).

les conseillers<sup>1439</sup>.

Ce même rapport estime toutefois prématurée « [l]a construction d'indicateurs permettant l'attribution de soutiens incitatifs ou de labellisation, mais aussi la définition des sanctions qui frapperaient d'éventuels contrevenants ou fraudeurs » en matière de conseil phytosanitaire<sup>1440</sup>. Ces indicateurs peuvent effectivement s'avérer difficiles à construire. Cependant, la mise en place de mesures incitatives est explicitement demandée par l'article 14, paragraphe 5, de la directive 2009/128/CE, pour appliquer les lignes directrices en matière de lutte intégrée. Ces soutiens incitatifs permettraient en outre de compenser l'éventuelle perte de revenus occasionnée par la désindexation de la rémunération des conseillers vis-à-vis des ventes de pesticides.

**356. Vers un « conseil de transition » ?** Si le conseil n'est plus exclusivement centré sur le traitement phytopharmaceutique, il ne peut pour autant pas être qualifié de « conseil de transition », tel que le définit le rapport au ministre chargé de l'agriculture sur le projet agroécologique<sup>1441</sup>. Ce « conseil de transition » est ainsi destiné à soutenir le changement des pratiques agricoles vers des pratiques agroécologiques, doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement, selon l'intitulé du rapport en question. Il est indiqué que ce « dispositif n'aurait cependant pas vocation à couvrir l'ensemble du champ du conseil »<sup>1442</sup>. Un rapport du CGAAER établit, de la même façon, une hiérarchie entre différents types de conseil, à savoir, premièrement, le « conseil de sécurité » destiné à informer sur les risques pour la santé et l'environnement liés aux pesticides, deuxièmement, le « conseil phytosanitaire d'intervention » destiné à informer sur les différentes méthodes de lutte en cas d'apparition et/ou de développement d'organismes nuisibles, troisièmement le « conseil stratégique » destiné à construire un itinéraire technique et, quatrièmement enfin, le « conseil de transition »<sup>1443</sup>. Nous sommes pourtant d'avis que le conseil phytosanitaire, s'il veut permettre la généralisation de la lutte intégrée, comme le demandent le droit de l'Union et le droit français, doit systématiquement regrouper l'ensemble de ces types de conseils. Les transformations apportées par la loi d'avenir vont

---

<sup>1439</sup> BLANCHET (P.) et DREYFUS (F.), *Conseiller autrement l'utilisation des pesticides pour produire autrement*, Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, n° 13057, Juin 2013, p. 34.

<sup>1440</sup> *Ibid.*, p. 34-35.

<sup>1441</sup> GUILLOU (M.), *op. cit.*, p. 131-133.

<sup>1442</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>1443</sup> BLANCHET (P.) et DREYFUS (F.), *op. cit.*, p. 36-37.

d'ailleurs dans ce sens. Dans le cas contraire, le conseil phytosanitaire permettrait, tout au plus, une application des pesticides moins risquée pour la santé et l'environnement.

**357. Des freins intrinsèques au monde agricole.** A supposer que l'indépendance entre l'activité de conseil et la quantité de pesticides vendue soit effectivement mise en œuvre, d'autres freins à la diffusion d'un conseil phytosanitaire global ont d'ores et déjà été identifiés.

Premièrement, les agriculteurs cherchent principalement, pour la plupart, à obtenir des rendements élevés, objectif qui s'oppose à celui de réduction de l'emploi des pesticides<sup>1444</sup>. C'est aussi, d'ailleurs, l'objectif majoritairement poursuivi par les organisations de producteurs agricoles, qui dispensent également des conseils sur la conduite à tenir en matière de lutte phytosanitaire<sup>1445</sup>. En outre, ces agriculteurs tendent à choisir la méthode de lutte phytosanitaire la moins chère à court terme, ce qui leur fait préférer les produits phytopharmaceutiques à d'autres méthodes de lutte<sup>1446</sup>. Or, tant que le prix de ces produits reste faible comparativement aux pertes potentielles de rendements en valeurs, il est difficile de provoquer un changement des pratiques traditionnellement adoptées par les agriculteurs<sup>1447</sup>. A cela s'ajoute que pour être pertinent, le conseil en matière de lutte phytosanitaire doit nécessairement être adapté à chaque situation, ce qui reste complexe à réaliser<sup>1448</sup>. Si bien que les conseillers, qu'ils soient ou non liés aux activités de vente et/ou d'application de pesticides, cherchent avant tout à répondre aux attentes du monde agricole. Ils continuent donc de proposer un traitement phytopharmaceutique, certes compatible avec les nouvelles exigences réglementaires, mais plus rarement un conseil axé sur la lutte intégrée<sup>1449</sup>.

De plus, la plupart des outils d'aide à la décision en matière de gestion des risques phytosanitaires mis au point par les services de la protection des végétaux l'ont surtout été pour optimiser les traitements phytopharmaceutiques. Ainsi en est-il par exemple des bulletins d'avertissements agricoles, devenus maintenant les bulletins de santé du végétal. Peu d'outils sont vraiment « tactiques », en ce sens qu'ils ne permettent pas d'ouvrir la voie, en

---

<sup>1444</sup> AUJAS (P.), LACROIX (A.), LEMARIE (S.) et REAU (R.), « Réduire l'usage des pesticides. Un défi pour le conseil aux agriculteurs », *Economie rurale*, n° 324, Juillet-août 2011, p. 23.

<sup>1445</sup> BELLON (S.), DE SAINTE MARIE (C.), LAURI (P.-E.), NAVARRETE (M.), NESME (T.), PLENET (D.), PLUVINAGE (J.) et HABIB (R.), « Le production fruitière intégrée en France : le vert est-il dans le fruit ? », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 53, Décembre 2006, p. 13.

<sup>1446</sup> AUJAS (P.), LACROIX (A.), LEMARIE (S.) et REAU (R.), *op. cit.*, p. 23.

<sup>1447</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>1448</sup> *Ibid.*

<sup>1449</sup> *Ibid.*, p. 23 et 25.

amenant à s'interroger sur l'opportunité du traitement phytopharmaceutique, à d'autres méthodes de lutte. De plus, ces outils sont trop souvent conçus de façon cloisonnée et peinent donc à véritablement développer les systèmes de lutte intégrée<sup>1450</sup>. Il en est d'ailleurs de même de la recherche, trop peu souvent pluridisciplinaire<sup>1451</sup>. Compte tenu de ce contexte, il n'est pas évident que l'obligation, pour les conseillers, d'écrire leurs préconisations permette de lever ces freins.

## **Paragraphe II. Un encadrement de la prescription en demi-teinte**

**358.** L'obligation faite au conseil phytosanitaire de matérialiser ce conseil sous la forme d'une préconisation écrite (A) n'est pas sans rappeler les dispositions prévues en matière de prescription de médicaments à usage humain ou vétérinaire (B).

### ***A. La mise en place d'une préconisation écrite***

**359. L'obligation d'une préconisation écrite.** Dès 2006, le comité permanent de coordination des inspections du ministère chargé de l'agriculture relevait l'absence d'encadrement juridique de l'activité de conseil en matière de produits phytopharmaceutiques<sup>1452</sup>. Ce manque d'encadrement était comparé aux médicaments vétérinaires, dont l'utilisation était subordonnée à une prescription réalisée par un vétérinaire<sup>1453</sup>. L'article L254-7 du CRPM, tel qu'introduit par l'article 94 de la loi n° 2010-788, vient combler cette lacune puisqu'il dispose : « *Le conseil spécifique à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques fait l'objet d'une préconisation écrite qui précise la substance active et la spécialité recommandées, la cible, la ou les parcelles concernées, la superficie à traiter, la dose recommandée et les conditions de mise en œuvre* ». Cette obligation a pour objectif, en gardant une trace du rôle joué par les conseillers dans la nature et les quantités de pesticides utilisées, de responsabiliser ces professionnels dans l'objectif de réduction des risques liés aux pesticides et de leur emploi. Elle peut toutefois avoir l'effet inverse. Anticipant d'éventuelles plaintes d'agriculteurs ayant perdu une partie de leur récolte,

---

<sup>1450</sup> AUJAS (P.), LACROIX (A.), LEMARIE (S.) et REAU (R.), *op. cit.*, p. 26-28 pour une revue de l'ensemble des outils d'aide à la décision en matière de gestion du risque phytosanitaire.

<sup>1451</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>1452</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Réglementations et distorsions de concurrence (SanEco)*, Rapport du Comité permanent de coordination des inspections, n° 131, 2006, p. 43, point 2.6.

<sup>1453</sup> *Ibid.*

les conseillers peuvent en effet, bien au contraire, préconiser l'emploi d'une quantité majorée de pesticides, ou tout du moins ne pas préconiser de réduction d'emploi de ces produits.

**360. La prise en compte des contraintes pratiques et économiques.** L'arrêté du 25 novembre 2011 impose en outre la réalisation d'un « *diagnostic cultural* » avant toute préconisation, qui doit notamment prendre en compte le bulletin de santé du végétal et les outils d'aide à la décision disponibles<sup>1454</sup>. Ce diagnostic est aussi fondé sur « *les contraintes économiques, organisationnelles et matérielles du client* » et « *les exigences des cahiers des charges liés à la culture ou à la production concernée* »<sup>1455</sup>. Ces facteurs pourront donc pérenniser la préconisation de l'emploi de produits phytopharmaceutiques plutôt que d'autres méthodes de lutte.

**361. Une observation de terrain réduite *a minima*.** Cet arrêté impose aussi une visite annuelle minimale de l'exploitation dans le cadre d'une préconisation qui concerne un seul agriculteur, ou une « *observation sur le terrain par campagne* » si la préconisation concerne un groupe<sup>1456</sup>. Il en est déduit que les préconisations peuvent intervenir sans visite de l'exploitation, ou suite à la visite d'une autre exploitation appartenant au même groupe. Or, pour satisfaire les principes de la lutte intégrée, la protection phytosanitaire doit être adaptée le plus justement possible aux conditions climatiques, pédologiques et agronomiques de la parcelle concernée. La remarque est d'ailleurs valable pour qui veut optimiser les quantités de pesticides utilisées. Ces conditions varient fortement dans le temps et dans l'espace. Elles ne peuvent donc correctement être évaluées que dans le cadre d'un suivi régulier et individualisé de chaque exploitation agricole, et même de chaque parcelle de l'exploitation. Si bien qu'une visite annuelle de l'exploitation ou une visite d'une autre exploitation, même appartenant au même groupe, ne permettent pas d'assurer un suivi phytosanitaire satisfaisant.

**362. Une réduction des usages optionnelle.** L'arrêté précise encore que les préconisations « *visent à fournir des solutions compatibles avec les principes de la protection*

---

<sup>1454</sup> Arrêté du 25 novembre 2011 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité de « conseil indépendant de toute activité de vente ou d'application », *JORF* du 2 décembre 2011, Annexe, point 3., ligne C4.

<sup>1455</sup> *Ibid.*

<sup>1456</sup> *Ibid.*

*intégrée* »<sup>1457</sup>. Concrètement, il s'agit cependant de réduire « *dans tous les cas* » les risques pour la santé et l'environnement liés aux pesticides, et de proposer des solutions de lutte alternatives aux pesticides uniquement « *chaque fois que cela est possible* »<sup>1458</sup>. Une fois de plus, seule la réduction des risques liés aux pesticides est imposée. L'objectif de réduction de leur emploi demeure optionnel. Comme l'indique un rapport du CGAAER, l'encadrement du conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques laisse à penser que « *les aspects formels de procédure ont primé sur la recherche de la performance du dispositif* »<sup>1459</sup>.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ne va d'ailleurs pas plus loin, puisqu'il demande aux conseillers de faire porter sur leurs préconisations les méthodes alternatives, « *le cas échéant* »<sup>1460</sup>. Cette disposition aurait véritablement été intéressante si elle n'avait été affaiblie par l'expression « *le cas échéant* », qui offre aux conseillers la possibilité de ne pas proposer de méthodes alternatives. Ce faisant, le droit des produits phytopharmaceutiques reste une fois de plus prisonnier de ces produits. Comme si le ministère chargé de l'agriculture ne croyait pas lui-même à la possibilité de remplacer pour moitié l'usage des pesticides par d'autres méthodes de lutte et de prévention. L'intitulé même de l'objectif du plan Ecophyto 2018, réduire de moitié « *si possible* » l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, trahit d'ailleurs cette hésitation et constitue une faille majeure dans laquelle peuvent s'engouffrer tous les sceptiques.

De plus, la loi d'avenir définit les méthodes alternatives aux pesticides comme les méthodes non chimiques définies à l'article 3 du règlement n° 1107/2009 et l'utilisation des produits de biocontrôle<sup>1461</sup>. Il aurait sans doute été plus simple de renvoyer à la définition des méthodes non chimiques donnée par le règlement n° 1107/2009, ainsi qu'aux produits phytopharmaceutiques que ce règlement entend promouvoir, à savoir ceux composés de substances de base et/ou de substances actives à faible risque. Le droit français avait déjà introduit le dispositif des préparations naturelles peu préoccupantes qui se superposait, plutôt mal comme il a été vu dans la première partie<sup>1462</sup>, au dispositif des substances de base et substances actives à faible risque du règlement de l'Union européenne, et maintenant aux substances de base et biostimulants. Il est donc vraisemblable que cette nouvelle catégorie de

---

<sup>1457</sup> Arrêté du 25 novembre 2011 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité de « conseil indépendant de toute activité de vente ou d'application », *JORF* du 2 décembre 2011, Annexe, point 3., ligne C5.

<sup>1458</sup> *Ibid.*

<sup>1459</sup> BLANCHET (P.) et DREYFUS (F.), *op. cit.*, p. 33.

<sup>1460</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 53, paragraphe V, point 5°, b).

<sup>1461</sup> *Ibid.*

<sup>1462</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 240 et s.



produits de biocontrôle, créée à côté des méthodes non chimiques de lutte, va compliquer la situation au lieu d'encourager le recours à ces produits.

Les dispositions prévues en matière de délivrance de médicaments à usage humain ou vétérinaire, plus avancées, peuvent peut-être éclairer le sujet.

## ***B. La comparaison avec la prescription de médicaments***

**363.** Dans son rapport d'octobre 2012, la mission commune d'information du Sénat sur les pesticides parle de « prescription », terme qui évoque la prescription médicamenteuse réalisée par les médecins ou les vétérinaires. Concernant les médicaments à usage humain, les activités de prescription et de vente sont effectivement dissociées. Les médecins assurent la prescription et les pharmaciens la vente, sauf exceptions<sup>1463</sup>. Dans le domaine de la médecine vétérinaire, il n'en est pas tout à fait de même. Les pharmaciens vendent des médicaments vétérinaires sans avoir la possibilité de les prescrire. Cependant, les vétérinaires, qui assurent seuls la prescription de médicaments vétérinaires<sup>1464</sup>, peuvent aussi les délivrer aux personnes qu'ils reçoivent en consultation<sup>1465</sup>. Ce manque de distinction entre les activités de prescription et de vente a récemment été mis en cause, dans le cadre du plan Ecoantibio qui vise, sur le modèle du plan Ecophyto 2018, à réduire l'usage des antibiotiques afin de diminuer le phénomène d'antibiorésistance<sup>1466</sup>. Il a donc été suggéré de découpler la prescription et la distribution de médicaments vétérinaires, c'est-à-dire de supprimer la possibilité, pour les vétérinaires, de délivrer des antibiotiques. Fortement contestée par la profession vétérinaire, cette proposition a finalement été abandonnée. Une étude du CGAAER rapporte ainsi que le découplage entre prescription et distribution d'antibiotiques, mis en place dans certains Etats membres, ne s'accompagne pas forcément d'une diminution de la consommation d'antibiotiques<sup>1467</sup>. Au demeurant, les vétérinaires ont pour mission principale de soigner les animaux. L'utilisation, et donc la vente, d'antibiotiques constituent seulement

---

<sup>1463</sup> Selon l'article L4211-1 du code de la santé publique, la vente de médicaments à usage humain est réservée aux pharmaciens, sauf dérogations.

<sup>1464</sup> L'article L5143-5 du code de la santé publique fixe les médicaments vétérinaires dont la délivrance est subordonnée à la rédaction d'une ordonnance par un vétérinaire.

<sup>1465</sup> Selon l'article L5143-2 du code de la santé publique, la préparation, la détention et la délivrance de médicaments vétérinaires ne peuvent être assurées que par les pharmaciens titulaires d'une officine et les vétérinaires.

<sup>1466</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Plan national de réduction des risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire*, Ecoantibio – Réduire l'utilisation des antibiotiques vétérinaires, 2012, 32p.

<sup>1467</sup> DURAND (F.) et LIEBERT (F.), « Antibiotiques vétérinaires : des pratiques commerciales à encadrer », *La lettre du CGAAER*, n° 82, Octobre 2013, p. 9 et s.

un des multiples moyens d'y parvenir. En conséquence, la situation des vétérinaires n'est pas comparable à celle des distributeurs de produits phytopharmaceutiques, dont la fonction principale est bien de vendre des produits phytopharmaceutiques. Le CGAAER propose toutefois de supprimer tout mécanisme permettant au vétérinaire d'augmenter ses bénéfices en fonction de la quantité d'antibiotiques vendus<sup>1468</sup>. La mesure n° 29 du plan Ecoantibio prévoit d'ailleurs de « *[r]éviser l'encadrement des pratiques commerciales liées à la vente des antibiotiques, en particulier par la suppression de contrats de coopération commerciale et la limitation des marges susceptible d'influencer la prescription* »<sup>1469</sup>.

**364. Conclusion du chapitre II.** L'obligation faite aux professionnels concernés de se former à la protection phytosanitaire des cultures a, après analyse, davantage pour objet de réduire les risques pour la santé et l'environnement liés à l'utilisation des pesticides que de développer l'adoption de méthodes non chimiques. Elle est toutefois complétée par des dispositifs français optionnels, destinés à informer les agriculteurs sur ces pratiques alternatives. A ces dispositifs de formation s'ajoute une obligation française d'agrément des entreprises, cet agrément étant lui-même subordonné à l'obtention d'une certification de l'entreprise. La multiplication de ces dispositifs de certification et d'agrément entraîne une certaine lourdeur administrative dont il est permis de se demander si elle permet véritablement de diminuer, si ce n'est les quantités employées, tout du moins les risques liés à l'usage de pesticides.

Quant à l'encadrement de l'activité clé de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, il tente de réorienter cette activité vers un conseil phytosanitaire plus global. Ce conseil reste toutefois majoritairement diffusé par des employés de distributeurs phytopharmaceutiques dont l'indépendance économique vis-à-vis des quantités de produits vendus s'avère difficile à mettre en œuvre. Si la nature du conseil apporté se décentre du simple conseil sur les risques pour la santé et l'environnement liés aux pesticides, elle ne réalise pour autant pas la mutation attendue vers un véritable conseil phytosanitaire global, pourtant nécessaire à la réorientation durable des pratiques. Enfin, l'obligation française faite aux conseillers d'écrire leurs préconisations risque, contrairement à l'objectif visé, de maintenir la prescription d'usage de quantités conséquentes de pesticides.

---

<sup>1468</sup> DURAND (F.) et LIEBERT (F.), « Antibiotiques vétérinaires : des pratiques commerciales à encadrer », *La lettre du CGAAER*, n° 82, Octobre 2013, p. 10.

<sup>1469</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Plan national de réduction des risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire*, Ecoantibio – Réduire l'utilisation des antibiotiques vétérinaires, 2012, p. 18.

**365. Conclusion du titre I.** Parmi les outils mis en place par les textes de l'Union européenne et français relatifs à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour sortir de la dépendance à ces produits, peu ambitionnent d'encourager l'adoption de pratiques alternatives afin de réduire les quantités de pesticides employés. La plupart des outils se cantonnent, en réalité, à prévenir ou limiter les risques pour la santé et l'environnement liés à l'utilisation de ces produits. Il en est ainsi d'outils contraignants comme l'obligation d'enregistrer toute distribution ou utilisation de produits phytopharmaceutiques ou encore l'interdiction de pulvériser, par voie aérienne, ces produits. Il en est de même d'instruments économiques comme la redevance pour pollutions diffuses. En outre, la mise en œuvre des outils initialement conçus pour réorienter les pratiques agricoles est pour l'instant décevante, dans la mesure où elle permet surtout de minimiser les risques liés aux pesticides. L'encadrement de l'activité clé de conseil phytosanitaire, en particulier, ne parvient pour l'instant pas à transformer cette activité en un véritable conseil phytosanitaire global.

Certes, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt met en place plusieurs dispositifs pour encourager le recours aux produits de biocontrôle. Cependant, l'introduction de cette nouvelle catégorie de produits, distincte des catégories du règlement n° 1107/2009 - à savoir les méthodes non chimiques et les produits contenant des substances de base ou des substances actives à faible risque - et distincte de la catégorie française des préparations naturelles peu préoccupantes, a pour effet de complexifier un ensemble de règles déjà difficile à démêler.

Pour finir, même les mesures qui ne visent que la réduction des risques liés aux pesticides peuvent être remises en question lorsqu'elles compromettent la productivité agricole. Une proposition de loi, déposée le 14 mai 2014, tend ainsi « à préserver la compétitivité des productions agricoles nationales »<sup>1470</sup>. Critiquant les conditions d'application des produits phytopharmaceutiques fixées par l'arrêté du 12 septembre 2006, qui imposent notamment des délais de rentrée<sup>1471</sup>, il est proposé l'article unique suivant, à ajouter au chapitre du CRPM consacré aux produits phytopharmaceutiques : « *Lorsqu'il est démontré qu'une mesure prise par l'autorité administrative conduit les producteurs dans une impasse technique affectant significativement le niveau de la production, l'application de cette mesure est immédiatement*

---

<sup>1470</sup> Proposition de loi tendant à préserver la compétitivité des productions agricoles nationales, n° 1944, Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2014.

<sup>1471</sup> Pour rappel, le délai de rentrée est défini par l'article 1, paragraphe II, de l'arrêté du 12 septembre 2006 précité comme suit : « *durée pendant laquelle il est interdit aux personnes de pénétrer sur ou dans les lieux où a été appliqué un produit* ».

*suspendue* »<sup>1472</sup>. Cet article permettrait donc, par exemple, de remettre en question l'interdiction de pulvériser par voie aérienne des pesticides, ou tout du moins le refus de déroger à cette interdiction.

Il ressort de l'ensemble de ces développements que l'encadrement des usages phytopharmaceutiques ne peut, à lui seul, orienter les pratiques agricoles vers des méthodes alternatives aux pesticides. Il doit être relayé par l'ensemble du droit agricole. Le cadre juridique qui s'applique aux certifications de productions et de produits peut, en particulier, inciter le développement des modes de production économes en pesticides.

---

<sup>1472</sup> Proposition de loi tendant à préserver la compétitivité des productions agricoles nationales, n° 1944, Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2014, Article 1.

## ***Titre II. Le rôle modéré du marché dans l'orientation des pratiques***

**366. La possibilité de participer à l'orientation des pratiques.** Les informations apportées sur la qualité sanitaire et environnementale des produits agroalimentaires, en particulier sur la quantité et la qualité des pesticides éventuellement employés pour les cultures dont ils sont issus, peuvent permettre aux acheteurs de choisir des produits économes en pesticides. Ce faisant, les acheteurs de produits agroalimentaires, consommateurs mais aussi professionnels de l'agroalimentaire, peuvent contribuer à l'objectif d'utilisation durable des pesticides. Plus généralement, les consommateurs et professionnels de l'agroalimentaire peuvent, par leurs choix, participer à améliorer la qualité sanitaire et environnementale des produits agroalimentaires et donc orienter les pratiques agricoles qui ont permis l'élaboration de ces produits. Il se trouve que les produits issus de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement se vendent mieux que les produits issus de l'agriculture conventionnelle<sup>1473</sup>. Ce levier semble toutefois limité selon un avis rendu plus récemment par le Conseil économique et social européen. En effet, les distributeurs de denrées alimentaires s'avèrent avant tout intéressés par un prix compétitif, plus « vendeur » que la qualité socio-environnementale des denrées, qui entrerait moins en ligne de compte dans les critères d'achat des consommateurs<sup>1474</sup>. Améliorer l'information sur les conditions d'élaboration des produits vendus peut malgré tout participer à orienter l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement, même dans une proportion limitée.

De plus, l'étiquetage et, plus généralement, toute information apportée aux acheteurs sur la qualité sanitaire et environnementale des produits qu'ils achètent, quel que soit le support retenu pour cette information, présente des avantages par rapport aux outils juridiques classiques. Les normes contraignantes, ou même les instruments économiques, sont en effet *« souvent difficiles à calibrer initialement comme à faire évoluer et peuvent entraîner des pertes de pouvoir d'achat pour les ménages et de compétitivité pour les entreprises »*<sup>1475</sup>. En France, plusieurs types de mentions permettent de renseigner les consommateurs sur les qualités particulières d'un produit. Créées successivement et de façon hétérogène depuis le début du siècle dernier<sup>1476</sup>, ces mentions comprennent désormais les signes d'identification de

---

<sup>1473</sup> LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, n° 1316.

<sup>1474</sup> Comité économique et social européen, *Avis sur les relations commerciales entre la grande distribution et les fournisseurs des denrées alimentaires – état actuel*, NAT/571, 13 février 2013, point 1.2.

<sup>1475</sup> Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental, Novembre 2013, p. 8.

<sup>1476</sup> Pour plus de précisions, voir BARTHE (F.), « L'harmonisation des signes de qualité », *Revue de Droit rural*, n° 396, Octobre 2011, Dossier 21, n° 1-3.

la qualité et de l'origine (SIQO), les mentions valorisantes et la certification des produits<sup>1477</sup>. A ces dispositifs français se superpose, au niveau de l'Union européenne, un dispositif qui correspond presque en tout point aux signes d'identification de la qualité et de l'origine français.

Les signes français d'identification de la qualité et de l'origine regroupent les signes suivants : le label rouge, qui atteste la qualité supérieure ; l'appellation d'origine et l'indication géographique, qui garantissent la qualité liée à l'origine, et la spécialité traditionnelle garantie, qui atteste la qualité liée à la tradition ; la mention « agriculture biologique » enfin, qui atteste la qualité environnementale<sup>1478</sup>. Parmi ces signes, la mention « agriculture biologique » est donc la seule qui a pour vocation de garantir la qualité environnementale du produit, qualité qui résulte de pratiques agricoles bien particulières. L'agriculture biologique, désormais majoritairement encadrée par des textes de l'Union européenne, a donc pour objectif premier d'améliorer les conditions de production, alors que les autres signes d'identification de la qualité et de l'origine cherchent plutôt à renseigner les acheteurs sur les qualités particulières d'un produit. Pourtant, malgré les prédispositions de ce mode de production à orienter les pratiques agricoles vers des méthodes plus respectueuses de l'environnement, son rôle reste limité quant à la généralisation des pratiques alternatives. C'est un constat un peu différent qui peut être fait pour la certification environnementale, dans la mesure où ce dispositif a vocation à s'appliquer à l'ensemble des agriculteurs. Comme pour l'agriculture biologique, la certification environnementale est avant tout une certification des modes de production et non des produits, même si elle s'accompagne de la mention valorisante « *issu d'une exploitation à haute valeur environnementale* » pour le dernier niveau de certification. Très intéressante sur le plan environnemental, notamment pour l'objectif de réduction des risques et de l'emploi des pesticides, cette certification nécessite toutefois d'être suivie par la majorité des agriculteurs pour être efficace, ce qui est loin d'être le cas (Chapitre II).

Concernant les autres signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles, à l'exception donc de l'agriculture biologique, ils ne visent pas, à proprement parler, l'amélioration des conditions de production. Ils s'intéressent avant tout à la valorisation des qualités d'un produit par le marché. Très nombreux, ils n'ont, pour la plupart,

---

<sup>1477</sup> Article L640-2 du CRPM.

<sup>1478</sup> Article L640-2, point 1°, du CRPM. L'agriculture biologique a été rattachée aux signes d'identification de la qualité et de l'origine par l'article 73 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 5 du 6 janvier 2006.

pas vocation à garantir la qualité environnementale d'un produit. Ils peuvent toutefois y contribuer et, plus précisément, participer à l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides. Le label écologique et le dispositif d'affichage environnemental ont en revanche pour objet, respectivement, de garantir la qualité environnementale d'un produit, ou d'informer sur cette qualité. Cependant, dans la mesure où ces dispositifs sont encore à un stade expérimental, tout du moins en ce qui concerne leur application aux produits agroalimentaires, ils ne sont pas encore opérationnels (Chapitre I).

## **Chapitre I. Le manque d'information sur la qualité environnementale des produits agricoles**

**367.** Exception faite de l'agriculture biologique, les signes d'identification de la qualité et de l'origine n'ont pas pour vocation de garantir des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement. Leur possibilité de participation à l'orientation des pratiques agricoles vers des méthodes économes en pesticides ou alternatives à ces produits est donc nécessairement limitée (Section I). *A contrario*, les labels écologiques et les dispositifs d'affichage environnemental ont pour objectif d'informer sur les qualités environnementales d'un produit, et même de garantir ces qualités concernant les labels. Ils peuvent donc contribuer à orienter les choix des acheteurs vers des produits issus de cultures économes en pesticides. Ces dispositifs ne sont cependant pas encore opérationnels, tout du moins dans le domaine des produits agroalimentaires (Section II).

### ***Section I. La faible marge de manœuvre des signes d'identification de la qualité et de l'origine***

**368.** Dans la mesure où les signes d'identification de la qualité et de l'origine correspondent le plus souvent à des produits issus de cultures extensives, plus économes en intrants agrochimiques, ils peuvent offrir une garantie indirecte de la qualité environnementale des modes de production. Une tendance au développement de telles pratiques est d'ailleurs observée (Paragraphe I) et relayée, timidement, sur le plan juridique (Paragraphe II).

#### **Paragraphe I. Une possibilité de garantie de la qualité environnementale**

**369. Un encadrement harmonisé au niveau de l'Union européenne.** L'ancienne appellation d'origine contrôlée (AOC) française a été transformée en appellation d'origine par l'ordonnance n° 2006-1547<sup>1479</sup> pour correspondre au droit de l'Union européenne. En effet, les systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires sont désormais au nombre de trois au niveau de l'Union européenne. Premièrement, les appellations d'origine protégée (AOP) et indications géographiques protégées (IGP)

---

<sup>1479</sup> Ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer, *JORF* n° 284 du 8 décembre 2006, Article 2.



garantissent des caractéristiques liées à l'origine géographique d'un produit<sup>1480</sup>, le lien avec le territoire étant plus fort dans le cas des AOP que dans le cas des IGP. Deuxièmement, les spécialités traditionnelles garanties (STG) attestent des « *méthodes de production et recettes traditionnelles* »<sup>1481</sup>. Tous ces signes d'identification de la qualité et de l'origine distinguent des produits issus de pratiques culturelles *a priori* plus respectueuses de l'environnement (A), ce qui semble confirmé par le développement des clauses environnementales dans les cahiers des charges (B).

### ***A. Des pratiques culturelles a priori plus respectueuses de l'environnement***

**370.** Les signes d'identification de la qualité et de l'origine garantissent une qualité supérieure ou une qualité liée à l'origine ou à la tradition, pas des pratiques agricoles particulièrement respectueuses de l'environnement. Cependant, ces signes distinguent des produits « *généralement plus traditionnels et moins polluants que ceux issus de l'agriculture intensive et de l'agro-industrie* »<sup>1482</sup>. La Commission européenne rapporte aussi que « *des études montrent que certains produits à AOP/IGP sont issus de systèmes d'exploitation agricoles peu intensifs à haute valeur environnementale* »<sup>1483</sup>.

Pour exemple permettant d'illustrer la problématique plus spécifique de la réduction d'emploi des pesticides, le cahier des charges de l'appellation d'origine contrôlée « Tavel », qui s'applique au vin rosé, précise que « *la zone géographique bénéficie de conditions climatiques très favorables à l'état sanitaire des récoltes dont l'un des principaux effets est de limiter les traitements phytosanitaires* »<sup>1484</sup>. Cet exemple ne saurait toutefois être généralisé à l'ensemble des appellations d'origine viticoles dans la mesure où la viticulture, qu'elle soit ou non certifiée par une appellation d'origine ou un autre SIQO, est réputée être fortement

---

<sup>1480</sup> Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JOUE L 343 du 14 décembre 2012, Titre II.

<sup>1481</sup> *Ibid.*, Article 17.

<sup>1482</sup> BOY (L.), « Labels écologiques et alimentaires : les enjeux de la réglementation européenne », *Journal de droit européen*, n° 195, 2013, p. 6 ; l'idée est aussi développée par HIRCZAK (M.) et MOLLARD (A.), « Qualité des produits agricoles et de l'environnement : le cas de Rhône-Alpes », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2004, p. 1-19.

<sup>1483</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, COM(2010) 733 final 2010/053 (COD), 10 décembre 2010, p. 6-7.

<sup>1484</sup> Décret n° 2011-1571 du 16 novembre 2011 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Tavel », JORF n° 268 du 19 novembre 2011, Article 1, qui renvoie au bulletin officiel du ministère chargé de l'agriculture pour la consultation du cahier des charges, disponible à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/bulletin-officiel> ; le cahier des charges de l'AOC « Tavel » peut aussi être consulté sur le site de l'INAO, disponible à l'adresse : <http://www.inao.gouv.fr/public/home.php?pageFromIndex=produits/index.php~mnu=145>, page consultée le 18 février 2014.

consommatrice de pesticides. Cependant, les signes d'identification de la qualité et de l'origine garantissent en général des productions plus extensives, moins propices au développement des organismes nuisibles, qui nécessitent donc moins de traitements phytopharmaceutiques. Ce qui peut amener à penser que « *le couple consommateurs-qualité des produits représente un formidable outil – économe en outre pour les deniers publics – susceptible de contribuer efficacement à l'amélioration de l'interface agriculture-environnement* »<sup>1485</sup>. D'autant plus que les clauses environnementales se développent dans les cahiers des charges de ces signes d'identification de la qualité et de l'origine.

## ***B. La progression des clauses environnementales dans les cahiers des charges***

**371.** Depuis une dizaine d'années, les cahiers des charges français des signes d'identification de la qualité et de l'origine comportent de plus en plus de clauses environnementales<sup>1486</sup>. Certains professionnels, en particulier ceux engagés dans une AOC « fromage », prônent même l'intégration systématique de dispositions environnementales dans les conditions de production énoncées par leur cahier des charges<sup>1487</sup>.

Concernant plus particulièrement l'emploi de pesticides, le cahier des charges de l'appellation d'origine contrôlée « *Lentille verte du Puy* » limite l'utilisation des produits défanants et des désherbants totaux à ceux spécialement homologués pour la culture de lentilles<sup>1488</sup>. En outre, une rotation temporelle des cultures est imposée, c'est-à-dire que les agriculteurs sont tenus de cultiver, entre deux semis de lentilles, une autre culture, et ce, pendant une année au moins<sup>1489</sup>. Cette rotation des cultures est un moyen efficace permettant de limiter l'apparition et le développement des organismes nuisibles aux cultures et, ce faisant, de réduire les traitements phytopharmaceutiques. Autre exemple, l'appellation d'origine contrôlée du vignoble « *Crozes-Hermitage* » implique que la « *maîtrise de la végétation spontanée [soit] réalisée, du 1<sup>er</sup> septembre au 1<sup>er</sup> février, soit par un travail du sol, soit par des matériels assurant une localisation précise des produits de traitement* » et interdit le désherbage des

<sup>1485</sup> HIRCZAK (M.) et MOLLARD (A.), « Qualité des produits agricoles et de l'environnement : le cas de Rhône-Alpes », *op. cit.*, p. 14.

<sup>1486</sup> *Ibid.*, p. 10 et 13 ; Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Plan d'action pour une politique de l'offre alimentaire, sûre, diversifiée et durable*, Septembre 2008, p. 32 ; CAVROIS (A.), *Biodiversité et signes de reconnaissance agricole – Quelle prise en compte de la biodiversité dans les marques, labels et certifications de productions agricoles ?*, Rapport du comité français de l'UICN, Décembre 2009, 173p.

<sup>1487</sup> Conseil national de l'alimentation, *Avis sur le développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires, nationaux et communautaires*, n° 45, 30 octobre 2003, p. 27.

<sup>1488</sup> Décret du 23 septembre 1999 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Lentille verte du Puy », *JORF* n° 224 du 26 septembre 1999, Article 4.

<sup>1489</sup> *Ibid.*

tournières<sup>1490</sup> et des talus<sup>1491</sup>. Plus généralement, les caractéristiques du milieu physique et biologique doivent être préservées puisque ce milieu constitue « *un élément fondamental du terroir* », ce qui implique par exemple que « *les éléments permettant de garantir l'intégrité et la pérennité des sols (murets, terrasses, banquettes...) [soient] entretenus selon les usages* »<sup>1492</sup>.

Cependant, la viticulture utilise traditionnellement de nombreux pesticides et leur usage n'est majoritairement pas réglementé dans les SIQO viticoles<sup>1493</sup>. D'autre part, le développement des prescriptions en faveur de la protection de l'environnement, plus particulièrement de la biodiversité, dans les cahiers des charges des signes d'identification de la qualité et de l'origine reste « *très hétérogène* » et, le plus souvent, limité aux pratiques qui ont une incidence sur la qualité du produit<sup>1494</sup>. Bien qu'hétérogène, cette tendance n'en demeure pas moins réelle<sup>1495</sup>. Par ailleurs, l'incorporation de telles clauses, plus généralement de prescriptions répondant à d'autres attentes des consommateurs, pourrait participer à améliorer l'intérêt porté par le consommateur à ces signes distinctifs<sup>1496</sup>. Elle commence en outre à être suivie par l'adoption de dispositions juridiques.

## Paragraphe II. Une tendance timidement relayée sur le plan juridique

**372.** Si le droit de l'Union européenne et le droit français laissent la possibilité d'inclure des prescriptions environnementales dans les signes d'identification de la qualité et de l'origine (A), cette inclusion reste toutefois limitée par le droit de l'OMC (B).

---

<sup>1490</sup> Une tournière est définie par le dictionnaire Littré comme l'« *espace réservé pour faire tourner la charrue au bout du sillon* ».

<sup>1491</sup> Décret n° 2011-1506 du 10 novembre 2011 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Crozes-Hermitage » ou « Crozes-Ermitage », *JORF* n° 264 du 15 novembre 2011, Article 1 qui renvoie au bulletin officiel du ministère chargé de l'agriculture pour la consultation du cahier des charges, disponible à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/bulletin-officiel>.

<sup>1492</sup> Décret n° 2011-1506 du 10 novembre 2011 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Crozes-Hermitage » ou « Crozes-Ermitage », *JORF* n° 264 du 15 novembre 2011, Article 1 qui renvoie au bulletin officiel du ministère chargé de l'agriculture pour la consultation du cahier des charges, disponible à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/bulletin-officiel>.

<sup>1493</sup> HIRCZAK (M.) et MOLLARD (A.), *op. cit.*, p. 10 et 11.

<sup>1494</sup> CAVROIS (A.), *Biodiversité et signes de reconnaissance agricole – Quelle prise en compte de la biodiversité dans les marques, labels et certifications de productions agricoles ?*, Rapport du comité français de l'UICN, Décembre 2009, p. 99.

<sup>1495</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 1143 et s.

<sup>1496</sup> Conseil national de l'alimentation, *Avis sur le développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires, nationaux et communautaires*, *op. cit.*, p. 30 ; HIRCZAK (M.) et MOLLARD (A.), *op. cit.*, p. 14.

## ***A. La possibilité d'inclure des prescriptions environnementales***

**373. Des prescriptions environnementales dans les chartes françaises de bonnes pratiques.** Le Grenelle de l'environnement s'est fixé entre autre objectif d'« *introduire des caractéristiques environnementales dans les labels administrés (AOC, label rouge...), applicable à tous les producteurs de la zone par extension de règles* »<sup>1497</sup>. Dans un premier temps, l'introduction de telles caractéristiques a été encouragée par le « *Plan d'action pour une politique de l'offre alimentaire sûre, diversifiée et durable* », mais uniquement « *sur une base volontaire* »<sup>1498</sup>.

Cet objectif a ensuite été officialisé par l'article 31 de la loi Grenelle I, qui prévoit que des « *prescriptions environnementales pourront être volontairement intégrées dans les produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine* »<sup>1499</sup>. Mais la loi Grenelle II<sup>1500</sup>, qui fixe plus précisément les outils à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs prévus par la loi Grenelle I, n'apporte pas plus de précisions. Par ailleurs, le ministère en charge de l'écologie reste silencieux sur le sujet dans son Rapport rendu au Parlement en 2011 sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement<sup>1501</sup>.

C'est en fait la loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche qui a concrétisé l'objectif fixé par la loi Grenelle I. Selon l'article 59 de cette loi, les organismes de défense et de gestion des produits bénéficiant de SIQO ont désormais la possibilité d'« *élaborer une charte de bonnes pratiques contenant des dispositions de nature à préserver certaines caractéristiques environnementales de son territoire* »<sup>1502</sup>. Ces organismes de défense et de gestion contribuent ainsi à la mission de « *préservation et de mise en valeur des terroirs, des traditions locales et des savoir-faire ainsi que des produits qui en sont issus* »<sup>1503</sup>. L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) a aussi un rôle à jouer. La loi n° 2010-874 précise que cet établissement public administratif en charge de la

---

<sup>1497</sup> Le Grenelle Environnement, *Synthèse et principales mesures du groupe IV « Vers des modes de production et de consommation durables »*, 2007, p. 2.

<sup>1498</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Plan d'action pour une politique de l'offre alimentaire, sûre, diversifiée et durable*, Septembre 2008, p. 32.

<sup>1499</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF* n° 0179 du 5 août 2009, Article 31, b).

<sup>1500</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010.

<sup>1501</sup> Cf. Ministère de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement, Commissariat général au développement durable, *Troisième rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle Environnement*, Octobre 2011, p. 55.

<sup>1502</sup> Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *JORF* n° 172 du 28 juillet 2010, Article 59, point 9°, modifiant l'article L640-22 du CRPM.

<sup>1503</sup> Article L642-22 du CRPM.

mise en œuvre des règles relatives aux SIQO, « *[p]eut être consulté par les organismes de défense et de gestion sur les prescriptions environnementales* » inscrites dans les chartes de bonnes pratiques<sup>1504</sup>. Toutefois, tant l'élaboration que le respect de cette charte restent facultatifs, puisqu'ils ne conditionnent pas l'obtention du SIQO visé<sup>1505</sup>. La position de l'Union européenne adoptée en la matière diffère quelque peu.

**374. Des textes ambigus au niveau de l'Union européenne.** Pour la Commission européenne, que ce soit dans le Livre vert sur la qualité des produits<sup>1506</sup>, ou dans la communication qui a suivi<sup>1507</sup>, l'ensemble des produits agricoles de l'Union européenne participe à la protection de la santé et de l'environnement. La Commission européenne considère en effet que les exigences de l'Union européenne en la matière, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des pesticides, sont « *parmi les plus strictes au monde* »<sup>1508</sup>. L'enjeu consiste donc à informer le consommateur sur la qualité de l'ensemble des produits agricoles de l'Union européenne, considérée comme supérieure, afin de compenser l'« *inégalité de traitement* » dont souffrent ces produits par rapport à la plupart des produits issus de pays tiers<sup>1509</sup>. En conséquence, la Commission ne considère pas, dans ces communications tout du moins, que les conditions d'élaboration des produits distingués par un SIQO, hors agriculture biologique s'entend, sont plus respectueuses de l'environnement. Elle n'explore pas non plus la piste française qui consiste à introduire des exigences environnementales dans l'encadrement de ces produits.

C'est pourtant ce qu'elle laisse entendre dans la proposition de règlement qui a suivi ces deux communications sur la qualité des produits. Rapportant, dans les motifs, les résultats de l'analyse d'impact, la Commission indique ainsi : « *En ce qui concerne les incidences sur l'environnement, des études montrent que certains produits à AOP/IGP sont issus de systèmes d'exploitation agricoles peu intensifs à haute valeur environnementale. Ces AOP et IGP fournissent une assise économique aux biens publics environnementaux. Dans le cadre des*

---

<sup>1504</sup> Loi n° 2010-874, *op. cit.*, Article 59, point 8°, ajoutant un point 9° à l'article L642-5 du CRPM.

<sup>1505</sup> *Ibid.*, Article 59, point 9°, modifiant l'article L642-22 du CRPM.

<sup>1506</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur la qualité des produits agricoles : normes de commercialisation, exigences de production et systèmes de qualité*, COM(2008) 641 final, 15 octobre 2008, p. 5.

<sup>1507</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la politique de qualité des produits agricoles*, COM(2009) 234 final, 28 mai 2009, 16p.

<sup>1508</sup> *Ibid.*, p. 4, *cf.* aussi p. 7.

<sup>1509</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur la qualité des produits agricoles : normes de commercialisation, exigences de production et systèmes de qualité*, COM(2008) 641 final, 15 octobre 2008, p. 7 ; *cf.* aussi GADBIN (D.), « Le Livre vert de la Commission sur la qualité des produits agricoles et ses suites », *Revue de Droit rural*, n° 396, Octobre 2011, Dossier 22, n° 10.

*options analysées, les producteurs peuvent inclure des conditions environnementales dans des cas appropriés* »<sup>1510</sup>. Ce constat n'est toutefois suivi d'aucune disposition concrète, aussi bien dans la proposition de règlement<sup>1511</sup> que dans la version finalement adoptée en 2012<sup>1512</sup>. En outre, l'inclusion de telles prescriptions reste malgré tout limitée par les règles de l'OMC.

## ***B. Des prescriptions limitées par l'OMC***

**375. Des limites pour les appellations d'origine et indications géographiques.** Concernant les appellations d'origine et indications géographiques, l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) demande que les qualités particulières d'un produit ainsi distingué puissent être reliées à son origine<sup>1513</sup>. L'article 22, paragraphe 1, de cet accord définit ainsi les indications géographiques comme les « *indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un Membre, ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique* ». Il en découle que des prescriptions visant explicitement la réduction des quantités de pesticides utilisées peuvent difficilement être intégrées dans les cahiers des charges des mentions valorisant l'origine, sauf à considérer que cette limitation est permise par les conditions climatiques et pédologiques de l'origine en question, comme c'est le cas, par exemple, du vin rosé Tavel.

**376. Des limites pour tous les autres types de certification.** De telles prescriptions peuvent toutefois plus facilement être intégrées dans les cahiers des charges des signes identifiant une qualité particulière, en particulier les spécialités traditionnelles garanties. En effet, les modes de production traditionnels sont en général plus respectueux des ressources naturelles. De fait, ils ont *a priori* moins recours aux intrants agrochimiques. Les signes d'identification de la qualité semblent donc plus à-même de contribuer à limiter les traitements phytopharmaceutiques et adopter des pratiques alternatives que les signes

---

<sup>1510</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles*, COM(2010) 733 final 2010/053 (COD), 10 décembre 2010, p. 6-7.

<sup>1511</sup> *Ibid.*

<sup>1512</sup> Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, *JOUE* L 343 du 14 décembre 2012.

<sup>1513</sup> Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, Annexe 1 C de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994.

distinguant une origine particulière. Cependant, pour ces signes identifiant une qualité, de même que pour tous les autres systèmes de certification qui seront étudiés après, la question de la compatibilité avec les règles de l'OMC reste entière. Il se trouve que l'OMC, dont l'objectif est la suppression des distorsions de concurrence afin d'assurer le libre-échange, se montre plutôt méfiante vis-à-vis des normes imposant des méthodes de production qui ne se traduisent pas par une caractéristique particulière du produit, facilement vérifiable. L'article 2, paragraphe 2.8, de l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC) dispose ainsi : « *Dans tous les cas où cela sera approprié, les Membres définiront les règlements techniques basés sur les prescriptions relatives au produit en fonction des propriétés d'emploi du produit plutôt que de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives* »<sup>1514</sup>. Le code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes, joint à l'annexe 3 de l'accord OTC, reprend cette disposition à son point I. En conséquence, les Etats membres de l'OMC peuvent imposer une méthode de production, à la condition que cette méthode « *laisse une trace dans le produit final* », comme le rappelle le Comité du commerce sur l'environnement de l'OMC<sup>1515</sup>. Dans le cas contraire, les avis divergent encore entre les membres de l'OMC. Il en ressort, concernant les traitements phytopharmaceutiques, qu'il reste possible d'imposer une restriction d'emploi de certains pesticides, considérés comme dangereux pour la santé ou l'environnement. La vérification de l'absence de résidus de ces pesticides dangereux dans le produit permettra de s'assurer de son respect. Il est en revanche plus délicat d'imposer une restriction de la quantité globale de pesticides employés, dans la mesure où il est plus complexe d'identifier, dans le produit, le résultat d'une telle restriction. Il sera en effet nécessaire de fixer un seuil de résidus de pesticides au-dessus duquel le produit ne pourra pas obtenir la certification. Or, la mise en place d'un tel seuil risque d'être contestée, compte tenu des différences de méthodes et sensibilités d'analyses entre les laboratoires d'un même pays et, *a fortiori*, d'un pays à l'autre. En conséquence, les limites posées par l'OMC à l'incorporation, dans les cahiers des charges des SIQO, de prescriptions relatives à la limitation des traitements phytopharmaceutiques s'ajoutent aux réticences juridiques de l'Union européenne et de la France quant à l'ajout de telles prescriptions. Une autre voie consiste alors à étendre aux produits agroalimentaires les dispositifs qui visent directement la qualité environnementale des produits.

---

<sup>1514</sup> Accord sur les obstacles techniques au commerce, Annexe 1 A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, point 2.8.

<sup>1515</sup> Site Internet de l'OMC, disponible à l'adresse : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/envir\\_f/labelling\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/labelling_f.htm), page consultée le 10 juillet 2014.

## ***Section II. Une information environnementale à l'essai***

**377.** Deux dispositifs permettent, à l'heure actuelle, d'informer l'acheteur sur le niveau d'intégration de la protection de l'environnement dans les modes de production des biens qu'il acquiert. Il s'agit, premièrement, des labels écologiques, notamment du label écologique de l'Union européenne, dont l'extension aux produits agroalimentaires est en discussion (Paragraphe I). Deuxièmement, le dispositif français de l'affichage environnemental est encore en phase d'expérimentation, et même d'élaboration en ce qui concerne les produits agroalimentaires (Paragraphe II).

### **Paragraphe I. Une extension du label écologique aux produits agroalimentaires à l'étude**

**378.** Si le label écologique de l'Union européenne ne s'applique pour l'instant pas aux produits agroalimentaires, une proposition d'extension à une partie de cette catégorie de produits a toutefois été formulée (A). Est également étudiée la possibilité d'incorporer, dans le label « agriculture biologique », les prescriptions environnementales prévue par le label écologique, en lieu et place de l'extension du label écologique de l'Union européenne aux produits agroalimentaires. Cette voie ne paraît toutefois pas appropriée (B).

#### ***A. Une proposition d'extension partielle***

**379. Un label propre à encourager l'adoption de pratiques agricoles alternatives.** Le label écologique de l'Union européenne est attribué aux produits dont la fabrication et la distribution répondent à un certain nombre de critères environnementaux qui attestent de la qualité environnementale des produits tout au long de leur cycle de vie. Il a été créé pour améliorer la signalisation au consommateur de la qualité environnementale des produits, compte tenu de la « *cacophonie de labels* » mis en place, chaque Etat membre ayant élaboré son propre label<sup>1516</sup>. Au niveau français, c'est le label « *NF Environnement* » qui garantit, depuis 1991, la qualité environnementale de toutes sortes de produits<sup>1517</sup>.

Pour établir les critères environnementaux du label écologique de l'Union européenne, le tout

---

<sup>1516</sup> BOY (L.), « Labels écologiques et alimentaires : les enjeux de la réglementation européenne », *Journal de droit européen*, n° 195, 2013, p. 2.

<sup>1517</sup> Cf. site Internet français dédié aux ecolabels, disponible à l'adresse : <http://www.ecolabels.fr/fr/la-marque-nf-environnement-qu-est-ce-que-c-est>, page consultée le 20 février 2014.



dernier règlement n° 66/2010 demande qu'il soit tenu compte des « incidences sur l'environnement les plus significatives, en particulier [...] l'incidence sur la nature et la biodiversité, [...] la production de déchets, [...] ainsi que l'utilisation et le rejet de substances dangereuses »<sup>1518</sup>. Est également pris en considération le « remplacement des substances dangereuses par des substances plus sûres, en elles-mêmes ou par l'utilisation de matériaux ou de conceptions de remplacement, chaque fois que cela est possible techniquement »<sup>1519</sup>. Tous ces paramètres favorisent une agriculture économe en pesticides, qui privilégie les méthodes non chimiques de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles et préfère, lorsque l'emploi de pesticides est nécessaire, utiliser les moins risqués d'entre eux. Autrement dit, le label écologique de l'Union européenne a vocation à signaler à l'acheteur les produits agroalimentaires issus d'une agriculture qui met en œuvre les principes de la lutte intégrée. Ce faisant, il pourrait contribuer à développer la consommation de ces produits et encourager, indirectement, l'adoption de méthodes agricoles plus respectueuses de l'environnement, économes en pesticides. Pourtant, dès la conception de ce label, les denrées alimentaires ont été écartées de son champ d'application<sup>1520</sup>. Il en est d'ailleurs de même pour le label écologique français « NF Environnement »<sup>1521</sup>.

**380. Une proposition d'extension à certaines catégories de denrées.** En 2008, la Commission a proposé d'étendre le label écologique à l'ensemble des produits et services, en limitant toutefois l'extension, parmi la catégorie des denrées alimentaires, aux denrées alimentaires transformées et aux produits de la pêche et de l'aquaculture<sup>1522</sup>. Comme le

---

<sup>1518</sup> Règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE, *JOUE* L 27 du 30 janvier 2010, Article 6, paragraphe 3, point a). Le règlement n° 66/2010 remplace le règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique, *JOCE* L 237 du 21 septembre 2000, ce dernier règlement abrogeant le règlement fondateur du label écologique européen, à savoir le règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique, *JOCE* L 99 du 11 avril 1992.

<sup>1519</sup> Règlement (CE) n° 66/2010, *op. cit.*, Article 6, paragraphe 3, point b).

<sup>1520</sup> Le label écologique de l'Union européenne a été créé par le règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique, *JOCE* L 99 du 11 avril 1992, complètement muet sur les denrées alimentaires et les produits agricoles ; le règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique, *JOCE* L 237 du 21 septembre 2000, qui a modifié le règlement n° 880/92, exclut les denrées alimentaires de son champ d'application à l'article 2, paragraphe 5.

<sup>1521</sup> Cf. page du site Internet français sur les ecolabels précisant les produits et services concernés par le label « NF Environnement », disponible à l'adresse : <http://www.ecolabels.fr/fr/la-marque-nf-environnement-qu-est-ce-que-c-est-sur-quels-produits-ou-services-peut-on-trouver-la-marque-nf-environnement>, page consultée le 20 février 2014.

<sup>1522</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système de label écologique communautaire*, COM(2008) 401 final, 2008/0152 (COD), Article 2, p. 11.

souligne le Comité économique et social européen, la majorité des denrées alimentaires demeure, selon cette proposition de la Commission, exclue du champ d'application de l'éco-label de l'Union européenne<sup>1523</sup>. En outre, concernant les denrées alimentaires transformées, la Commission propose que seules les étapes de transformation, transport et emballage soient prises en compte pour l'attribution du label écologique<sup>1524</sup>. Or, des études révèlent que les étapes de production et de consommation des denrées alimentaires ont une incidence importante sur l'environnement<sup>1525</sup>. Plus généralement, ce mode d'attribution se trouve en contradiction avec l'esprit même du label écologique de l'Union européenne qui consiste à prendre en compte l'ensemble du cycle de vie des produits. Il s'ensuit que la mise en place, telle que projetée par la Commission, du label écologique sur les seules denrées alimentaires transformées, est susceptible d'induire le consommateur en erreur<sup>1526</sup>. La Commission l'a donc finalement différé. Elle a, de plus, commandé une étude de « *faisabilité de l'établissement de critères fiables en matière de performance environnementale pendant tout le cycle de vie de tels produits* »<sup>1527</sup>. Devait en particulier être examinée l'incidence éventuelle des critères du label écologique sur les denrées alimentaires et aliments pour animaux issus de l'agriculture biologique, considérant que, potentiellement, seuls ces produits peuvent satisfaire les critères du label écologique<sup>1528</sup>.

## ***B. La piste inappropriée de l'agriculture biologique***

**381. Un risque de télescopage avec l'agriculture biologique.** Rendue en octobre dernier, l'étude précitée recommande effectivement de chercher un moyen d'éviter, dans l'esprit des consommateurs, la confusion avec le label « agriculture biologique ». En conséquence, elle conseille d'étudier parallèlement la possibilité d'inclure dans ce dernier label des critères prenant en compte les impacts environnementaux de l'ensemble de la

---

<sup>1523</sup> Comité économique et social européen, *Avis sur un Système de label écologique communautaire*, JOUE C 218 du 11 septembre 2009, point 5.3.

<sup>1524</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système de label écologique communautaire*, COM(2008) 401 final, 2008/0152 (COD), Article 7, paragraphe 3 ; Comité économique et social européen, *Avis sur un Système de label écologique communautaire*, JOUE C 218 du 11 septembre 2009, point 5.4.

<sup>1525</sup> *Ibid.*, point 5.5.1.

<sup>1526</sup> *Ibid.*, point 5.5.3.

<sup>1527</sup> Règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE, JOUE L 27 du 30 janvier 2010, Article 6, paragraphe 5.

<sup>1528</sup> *Ibid.*

production et de la commercialisation de ces produits<sup>1529</sup>. En d'autres termes, la solution privilégiée consiste à inclure les critères environnementaux du label écologique dans le label « agriculture biologique », plutôt que d'ajouter un nouveau label dans le paysage déjà dense des labels alimentaires. La volonté de simplification est louable, tant la « *multitude de sigles, logos et de concepts* »<sup>1530</sup> entraîne déjà un « *brouillage des logiques* » et une « *confusion entre labels* »<sup>1531</sup>, tant pour le consommateur moyen que pour le spécialiste<sup>1532</sup>. En outre, le label écologique de l'Union européenne est loin de susciter l'adhésion de la majorité. En 2010, le Comité économique et social européen déplorait ainsi la faible sensibilisation des consommateurs à ce label, si bien que « *[l]e consommateur moyen ignore l'existence du système de label écologique ou n'est pas suffisamment informé des paramètres qui sont pris en compte pour délivrer ce label* »<sup>1533</sup>.

### **382. Une protection phytosanitaire pourtant plus proche de la lutte intégrée.**

Cependant, à la lecture des éléments sur lesquels doivent être fondés les critères environnementaux, listés à l'article 6 du règlement n° 66/2010, il apparaît que le label écologique de l'Union européenne correspond davantage à une agriculture qui fait appel à la lutte intégrée, plutôt qu'à l'agriculture biologique. Appliqué aux produits agricoles, le label écologique de l'Union européenne s'apparenterait donc plutôt à la mention valorisante française nouvellement créée, « *issu d'une exploitation à haute valeur environnementale* »<sup>1534</sup>. Or, il a été vu que le droit de l'Union européenne et le droit français cherchent à généraliser l'application de cette lutte intégrée, de façon à remplacer les méthodes de lutte chimiques couramment utilisées en agriculture conventionnelle par des méthodes alternatives. S'il est vrai que l'agriculture biologique applique les principes de la lutte intégrée, elle va cependant au-delà, puisqu'elle s'interdit tout recours aux produits phytopharmaceutiques<sup>1535</sup>. Dans le cadre de la lutte intégrée, l'emploi de ces produits

---

<sup>1529</sup> Oakdene Hollins Research and Consulting, *EU Ecolabel for food and feed products – feasibility study*, ENV.C.1/ETU/2010/0025, Rapport pour la DG Environnement – Commission européenne, Octobre 2011, p. 4.

<sup>1530</sup> OLSZAK (N.), « Acteurs et méthodes de la politique de qualité du produit agricole – Rapport de synthèse », *Revue de Droit rural*, n° 396, Octobre 2011, Dossier 24, n° 36 et 37 ; la multitude de sigles, labels et autres affichages distinctifs est souvent soulignée par la doctrine, et par exemple par DOUSSAN (I.), « Pesticides à usage agricole ou produits phytopharmaceutiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4095, 25 mai 2009, n° 19.

<sup>1531</sup> BOY (L.), « Labels écologiques et alimentaires : les enjeux de la réglementation européenne », *op. cit.*, p. 6.

<sup>1532</sup> OLSZAK (N.), *op. cit.*, n° 36 et 37.

<sup>1533</sup> Comité économique et social européen, *Avis sur un Système de label écologique communautaire*, JOUE C 218 du 11 septembre 2009, point 4.10.1.

<sup>1534</sup> Cette mention valorisante sera traitée ci-après, paragraphe n° 403 et s.

<sup>1535</sup> L'agriculture biologique sera traitée plus en détail ci-après, n° 388 et s.

phytopharmaceutiques reste, en revanche, autorisé.

En outre, faire coïncider l'agriculture biologique avec le label écologique de l'Union européenne impliquerait sans doute d'appliquer des critères environnementaux supplémentaires à l'agriculture biologique, dont le cadre est déjà très contraignant comparativement à l'agriculture conventionnelle. Les conditions d'attribution du label écologique de l'Union européenne couvrent en effet l'ensemble du cycle de vie du produit, donc un champ bien plus large que l'agriculture biologique, qui s'intéresse uniquement aux conditions de production et de transformation.

Pour finir, une étude réalisée sur des œufs doublement étiquetés avec le label français « *agriculture biologique* » et le label écologique français « *NF Environnement* » montre que la présence du label écologique renforce l'attrait des consommateurs pour les produits issus de l'agriculture biologique<sup>1536</sup>. Loin d'entraîner la confusion redoutée dans l'esprit des consommateurs, l'ajout du label écologique, français dans ce cas, potentialise l'effet du label « *agriculture biologique* ». Cette étude plaide donc pour conserver la distinction entre le label « *agriculture biologique* » et le label écologique de l'Union européenne. Enfin, à côté des labels écologiques de l'Union européenne et français, qui garantissent des modes de production plus respectueux de l'environnement, la France expérimente un dispositif d'affichage environnemental, qui a pour objet d'informer sur le niveau de qualité environnementale des modes de production.

## **Paragraphe II. Un affichage environnemental en gestation**

**383.** Le dispositif expérimental de l'affichage environnemental a pour ambition d'instaurer un droit à l'information environnementale, de façon à stimuler, par les choix de consommation, l'adoption de modes de production plus respectueux de l'environnement (A). Comme dans le cas de l'écolabel de l'Union européenne, l'application de ce dispositif aux produits agroalimentaires s'avère toutefois délicate (B).

---

<sup>1536</sup> DEKHILI (S.) et ACHABOU (M.A.), « Pertinence d'une double labellisation biologique/écologique auprès des consommateurs – Une application au cas des œufs », *Economie rurale*, n° 336, Août 2013, notamment p. 50 et s.

## ***A. Le droit à l'information environnementale comme moteur du changement des pratiques***

**384.** Considérant que « [l]es consommateurs doivent pouvoir disposer d'une information environnementale sincère, objective et complète portant sur les caractéristiques globales du couple produit/emballage », la loi Grenelle I a fixé comme objectif de développer progressivement l'affichage de la « mention des impacts environnementaux des produits »<sup>1537</sup>. Comme pour les labels écologiques qui viennent d'être vus, tous les produits sont ici concernés, et non uniquement les produits agroalimentaires.

Pour parvenir à l'objectif fixé par la loi Grenelle I, la loi Grenelle II a mis en place, depuis le premier juillet 2011, une expérimentation d'une durée minimale d'un an « afin d'informer progressivement le consommateur par tout procédé approprié du contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage, ainsi que de la consommation de ressources naturelles ou de l'impact sur les milieux naturels qui sont imputables à ces produits au cours de leur cycle de vie »<sup>1538</sup>.

Un des objectifs de cette mesure est donc, comme le rappelle le site Internet du ministère chargé de l'écologie, de donner aux consommateurs « le pouvoir d'agir » en matière de protection de l'environnement<sup>1539</sup>. L'enjeu est cependant double, puisque ce dispositif doit aussi « inciter » les producteurs à améliorer la qualité environnementale de leurs produits<sup>1540</sup>. La loi Grenelle I indiquait ainsi que les consommateurs doivent pouvoir « se voir proposer des produits respectueux de l'environnement à des prix attractifs »<sup>1541</sup>.

Le dispositif de l'affichage environnemental prévu par le Grenelle de l'environnement s'intéresse à l'ensemble du cycle de vie d'un produit pour mesurer tous ses effets sur l'environnement. Il se veut donc plus complet que les affichages environnementaux existants. Le premier dispositif d'affichage environnemental, les « food miles », mesurait seulement les distances parcourues par les produits entre le lieu de production et le lieu de consommation. L'empreinte carbone mesure, quant à elle, la quantité de gaz dioxyde de carbone rejetée dans

---

<sup>1537</sup> Loi n° 2009-967, *op. cit.*, Article 54.

<sup>1538</sup> Loi n° 2010-788, *op. cit.*, Article 228.

<sup>1539</sup> Page du site Internet de ministère chargé de l'écologie consacrée à l'expérimentation de l'affichage environnemental, disponible à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Pourquoi-un-affichage.23458.html>, page consultée le 21 février 2014.

<sup>1540</sup> Page du site Internet de ministère chargé de l'écologie consacrée à l'expérimentation de l'affichage environnemental, disponible à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Pourquoi-un-affichage.23458.html>, page consultée le 21 février 2014.

<sup>1541</sup> Loi n° 2009-967, *op. cit.*, Article 54.

l'atmosphère pour fabriquer un produit<sup>1542</sup>. En s'intéressant à l'ensemble du cycle de vie d'un produit, le dispositif français de l'affichage environnemental rejoint donc les labels écologiques, et en particulier l'écolabel qui vient d'être étudié au niveau de l'Union européenne. Cependant, l'affichage environnemental est une mesure qui, passée la phase d'expérimentation, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des produits et de façon obligatoire, tout du moins si le bilan de la phase expérimentale conclut favorablement en ce sens. C'est en outre un dispositif informatif général, non une garantie de la qualité environnementale supérieure d'un petit nombre de produits. La volonté du Grenelle de l'environnement est en effet de mettre en place un véritable « droit à l'information environnementale du consommateur », le dispositif d'affichage environnemental constituant « une déclinaison opérationnelle de ce droit à l'information »<sup>1543</sup>. La phase expérimentale reste toutefois d'application volontaire.

### ***B. Une mise en œuvre délicate dans le secteur agroalimentaire***

**385.** L'évaluation de cette expérimentation, attendue pour le courant de l'été 2012<sup>1544</sup>, a été rendue en novembre 2013<sup>1545</sup>. Fort logiquement, elle conclut que la généralisation du dispositif à l'ensemble des produits agricoles et alimentaires est, pour l'heure, prématurée<sup>1546</sup>. C'est d'ailleurs à la même conclusion que le dispositif de l'écolabel de l'Union européenne est parvenu. Sont notamment mises en cause les difficultés liées à l'élaboration d'outils d'évaluation des effets environnementaux des modes de production et consommation des produits, cette évaluation étant particulièrement délicate pour les produits agroalimentaires<sup>1547</sup>. Certains modes d'exploitation agricole présentent ainsi la particularité d'être, par certains côtés, bénéfiques pour l'environnement, et néfastes par d'autres. L'évaluation des effets environnementaux des produits qui en sont issus doit donc prendre en compte aussi bien les effets positifs que les effets négatifs, sans quoi les exploitations

---

<sup>1542</sup> GRAVEY (V.), TREYER (S.) et MONTGOMERY (H.), « Information et affichage environnementaux dans le secteur alimentaire », Policy Brief, *IDDRI SciencesPo*, n° 12, Septembre 2012, p. 3.

<sup>1543</sup> Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental, Novembre 2013, p. 6.

<sup>1544</sup> VERGEZ (A.), « Vers un affichage environnemental sur les produits alimentaires : contexte, enjeux et méthodes », *Notes et études socio-économiques*, n° 35, Octobre 2011, p. 93 et s.

<sup>1545</sup> Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental, Novembre 2013, 163p. hors annexes.

<sup>1546</sup> *Ibid.*, p. 4-5.

<sup>1547</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Affichage environnemental des produits de grande consommation*, Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale, Septembre 2013, p. 13-14.

agricoles extensives se verraient par exemple pénalisées<sup>1548</sup>. Ces exploitations extensives se démarquent, en particulier, par les impacts positifs qu'elles peuvent avoir sur la biodiversité, par exemple par le piégeage dans les prairies permanentes du dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère. Or, ces impacts s'avèrent particulièrement délicats à estimer<sup>1549</sup>. L'élaboration d'un indicateur des impacts des produits agricoles sur la biodiversité et sur l'eau est prévue. En outre, les produits agricoles bruts peuvent être transformés en co-produits<sup>1550</sup>, si bien que la répartition des impacts environnementaux entre un produit brut et ses éventuels co-produits peut s'avérer délicate<sup>1551</sup>. C'est pourquoi le référentiel pour l'évaluation des effets environnementaux n'est toujours pas achevé en ce qui concerne le secteur agro-alimentaire<sup>1552</sup>. Pour finir, comme l'évaluation de ces effets est particulièrement complexe pour les produits agroalimentaires, elle s'avère coûteuse, sans doute trop pour les exploitations agricoles les plus modestes<sup>1553</sup>.

Pourtant, les produits alimentaires sont ceux pour lesquels l'attente des consommateurs français en matière d'affichage environnemental est la plus forte, ou tout du moins parmi les plus fortes<sup>1554</sup>. L'information relative aux pesticides employés fait même partie des informations sanitaires et environnementales considérées comme prioritaires par les associations de consommateurs<sup>1555</sup>. Appliquer le dispositif de l'affichage environnemental à l'ensemble des produits agroalimentaires peut donc s'avérer particulièrement intéressant pour permettre aux consommateurs de choisir des produits d'une meilleure qualité environnementale et, partant, orienter les pratiques agricoles vers des méthodes économes en pesticides.

Pour l'heure, le dispositif de l'affichage environnemental se poursuit sur un mode volontaire, et ce, dans tous les secteurs de production. Cette nouvelle phase expérimentale doit aboutir à un encadrement juridique d'ici 2016 et, à plus long terme, à une mise en œuvre obligatoire. Enfin, il est à noter qu'un dispositif d'affichage environnemental est en cours

---

<sup>1548</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>1549</sup> *Ibid.*, p. 109-110.

<sup>1550</sup> Le colza peut par exemple être transformé en huile de colza et tourteau de colza, qui sont qualifiés de co-produits.

<sup>1551</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Affichage environnemental des produits de grande consommation*, Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale, Septembre 2013, p. 109-110.

<sup>1552</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>1553</sup> GRAVEY (V.), TREYER (S.) et MONTGOMERY (H.), « Information et affichage environnementaux dans le secteur alimentaire », Policy Brief, *IDDRI SciencesPo*, n° 12, Septembre 2012, p. 3.

<sup>1554</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Affichage environnemental des produits de grande consommation*, Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale, Septembre 2013, p. 119.

<sup>1555</sup> *Ibid.*

d'expérimentation au niveau de l'Union européenne<sup>1556</sup>, dispositif avec lequel l'encadrement français devra nécessairement se conformer.

**386. Conclusion du chapitre I.** Destinés à distinguer les qualités particulières de certains produits, les signes d'identification de la qualité et de l'origine n'ont pas vocation à encourager l'adoption de méthodes de production plus respectueuses de l'environnement, notamment en ce qui concerne l'usage des produits phytopharmaceutiques. Ils peuvent toutefois y contribuer, dans la mesure où les modes de production traditionnels correspondant à ces signes sont, en général, plus extensifs, en particulier plus économes en pesticides. Se développe, en outre, une tendance à l'incorporation de prescriptions environnementales dans les cahiers des charges et chartes de bonnes pratiques attachés à ces signes. Timidement relayée par les textes, cette tendance doit cependant composer avec les règles de l'OMC. Les labels écologiques, notamment celui de l'Union européenne, sont dans une tout autre perspective, puisqu'ils ont pour objet de garantir un mode de production plus respectueux de l'environnement. Ils paraissent donc plus à-même de contribuer à développer les pratiques agricoles économes en pesticides. L'extension du label écologique aux produits agroalimentaires s'avère cependant particulièrement complexe. Le dispositif de l'affichage environnemental qui a, lui, pour objet d'informer sur les qualités environnementales des produits et non de garantir les qualités environnementales de certains produits, se trouve confronté aux mêmes difficultés. Le label « agriculture biologique », en place depuis plusieurs années déjà, garantit, quant à lui, des méthodes de production et de transformation plus respectueuses de l'environnement.

## **Chapitre II. Le manque d'adhésion aux certifications de production**

**387.** Du fait des conditions de production drastiques qu'elle impose, l'agriculture biologique peut difficilement se généraliser à l'ensemble des agriculteurs (Section I). Le dispositif français de la certification environnementale, en revanche, est conçu pour s'appliquer à l'ensemble des agriculteurs. Relativement récent, il reste, pour l'heure, peu suivi, en particulier en ce qui concerne le troisième niveau de certification, pourtant le plus

---

<sup>1556</sup> Cf. page du site Internet du ministère chargé de l'écologie consacrée à l'expérimentation européenne de l'affichage environnemental, disponible à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-experimentation-europeenne.html>, page consultée le 21 février 2014.



intéressant en matière de protection de l'environnement et de réduction des traitements phytopharmaceutiques (Section II).

### ***Section I. Une agriculture biologique intrinsèquement limitée***

**388.** L'agriculture biologique est caractérisée par des conditions de production particulièrement strictes. La labellisation, qui permet de distinguer les produits biologiques de l'ensemble des autres produits, ne suffit cependant pas à compenser les conditions de production imposées (Paragraphe I). Ce mode de production nécessite donc d'être soutenu par des fonds publics (Paragraphe II).

#### **Paragraphe I. Des méthodes strictes, insuffisamment compensées par le marché**

**389.** En agriculture biologique, l'emploi des intrants, *a fortiori* agrochimiques comme la majorité des produits phytopharmaceutiques, est strictement limité et encadré (A). Les produits issus de tels modes de production sont distingués par des labels, logo et dénominations déterminés par la France et l'Union européenne, de façon à faciliter, le cas échéant, le choix des consommateurs pour ces produits. Toutefois, ce choix préférentiel ne suffit pas à compenser les conditions de production imposées (B).

##### ***A. Des intrants agrochimiques réduits au minimum***

**390. La protection de l'environnement comme *leitmotiv*.** Apparue au début du vingtième siècle<sup>1557</sup>, l'agriculture biologique est désormais encadrée au niveau de l'Union européenne par le règlement n° 834/2007<sup>1558</sup> et le règlement n° 889/2008<sup>1559</sup>. Au niveau français, ce sont les articles L641-13 et suivants, ainsi que R641-26 et suivants, du code rural et de la pêche maritime qui fixent les règles relatives à l'agriculture biologique. Le règlement

---

<sup>1557</sup> Pour une présentation d'ensemble de l'agriculture biologique, voir par exemple : HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 1019 et s., notamment n° 1024 sur l'apparition de l'agriculture biologique ; DOGUET (S.), LE BORGNE (M.) et ROMI (R.), « Agriculture biologique », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3775, 18 janvier 2012, notamment n° 5 et s. sur l'apparition de l'agriculture biologique.

<sup>1558</sup> Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, *JOUE* L 189 du 20 juillet 2007.

<sup>1559</sup> Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, *JOUE* L 250 du 18 septembre 2008.

n° 834/2007 définit ainsi la production biologique comme : « *[U]n système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques environnementales, un haut degré de biodiversité, la préservation des ressources naturelles, l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et une méthode de production respectant la préférence de certains consommateurs à l'égard de produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels* »<sup>1560</sup>. L'agriculture biologique joue donc « *un double rôle sociétal* » puisque, non seulement elle répond à la demande de produits biologiques émanant d'une partie de la société, mais elle fournit aussi des « *biens publics* » qui contribuent notamment à la protection de l'environnement<sup>1561</sup>.

**391. Des traitements phytopharmaceutiques très limités.** Concernant plus particulièrement les produits phytopharmaceutiques, l'agriculture biologique doit en limiter très strictement l'usage, d'autant plus s'il s'agit de produits chimiques de synthèse. Ainsi, l'utilisation de ces produits doit être restreinte aux cas où, d'une part, il n'existe pas de pratiques de gestion appropriées<sup>1562</sup> et, d'autre part, aucun pesticide extérieur naturel ou provenant d'une autre exploitation biologique n'est disponible ou l'utilisation de ces pesticides contribue à des effets inacceptables sur l'environnement<sup>1563</sup>. Le recours aux produits phytopharmaceutiques qui n'ont pas été élaborés sur l'exploitation doit aussi être évité et limité aux « *intrants provenant d'autres productions biologiques* » ou aux « *substances naturelles ou substances dérivées de substances naturelles* »<sup>1564</sup>.

De plus, les produits phytopharmaceutiques éventuellement utilisés doivent dûment être autorisés pour ce faire. En conséquence, ils doivent être fabriqués à partir de substances autorisées, non seulement au titre de la réglementation générale sur les produits phytopharmaceutiques<sup>1565</sup>, mais aussi au titre de la réglementation relative à l'agriculture

---

<sup>1560</sup> Règlement (CE) n° 834/2007, *op. cit.*, considérant n° 1.

<sup>1561</sup> Règlement (CE) n° 834/2007, *op. cit.*, considérant n° 1. La notion de biens publics fournis par l'agriculture, notamment biologique, sera développée dans le cadre de l'analyse de la politique agricole commune, paragraphe n° 469 et s.

<sup>1562</sup> Selon le point a) de l'article 4 du règlement n° 834/2007, les pratiques de gestion appropriées sont les pratiques qui privilégient l'utilisation des organismes vivants (donc la protection phytosanitaire naturellement assurée par les organismes utiles ou la lutte biologique contre les organismes nuisibles), les méthodes de production mécanique (comme le désherbage mécanique), les pratiques de culture liées au sol (comme la rotation des cultures) ainsi que la prévention de l'apparition des organismes nuisibles plutôt que la destruction de ces organismes.

<sup>1563</sup> Règlement (CE) n° 834/2007, *op. cit.*, Article 4, point c).

<sup>1564</sup> Règlement (CE) n° 834/2007, *op. cit.*, Article 4, point b).

<sup>1565</sup> Pour rappel, les substances pouvant entrer dans la composition d'un produit phytopharmaceutique sont listées à l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011.

biologique<sup>1566</sup>. La nécessité de cette double approbation au titre de deux régimes juridiques distincts n'est pas sans poser de difficultés, comme il a été développé précédemment<sup>1567</sup>. Une fois les substances actives approuvées, les produits qui les contiennent doivent en outre être autorisés à la mise sur le marché.

Pour parvenir à cette stricte limitation de l'emploi des produits phytopharmaceutiques, l'agriculture biologique privilégie les méthodes agronomiques permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles aux cultures, ainsi que les techniques de lutte alternatives aux pesticides. L'agriculture biologique sélectionne ainsi les espèces et les variétés résistantes aux organismes nuisibles et aux maladies, privilégie la rotation des cultures, les méthodes mécaniques et physiques de lutte contre les organismes nuisibles et préserve les organismes utiles de façon à assurer une protection phytosanitaire naturelle des cultures<sup>1568</sup>. Il est à noter que ces mesures correspondent aux méthodes de prévention et de lutte dont l'emploi est préconisé dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures<sup>1569</sup>.

L'effectivité des règles imposées pour la production biologique doit être contrôlée par l'autorité compétente de chaque Etat membre, ou un organisme habilité agréé par l'Etat membre<sup>1570</sup>. En France, ce sont des organismes habilités agréés par l'Institut national de l'origine et de la qualité qui assurent ce contrôle. Les organismes de certification doivent en outre être accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC).

Dans la mesure où l'agriculture biologique utilise très peu de produits phytopharmaceutiques, elle contribue à l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides. En choisissant préférentiellement des produits issus de modes de production biologique, les acheteurs contribuent donc à cet objectif de l'Union européenne et de la France. Ils peuvent le faire grâce au label qui distingue ces produits.

## ***B. La labellisation, une compensation relative***

**392. Une identification par diverses mentions et logos.** Les produits biologiques doivent être correctement identifiés afin de faciliter leur choix par les consommateurs. Ainsi, le terme « *biologique* » et les diminutifs « *bio* » et « *éco* » sont réservés, d'une part, aux

---

<sup>1566</sup> Ces substances sont listées à l'annexe II du règlement n° 889/2008.

<sup>1567</sup> Cf. paragraphe n° 247 et s.

<sup>1568</sup> Règlement (CE) n° 834/2007, *op. cit.*, Article 5, point f).

<sup>1569</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Annexe III, notamment paragraphes 1 et 4.

<sup>1570</sup> Règlement (CE) n° 834/2007, *op. cit.*, Article 28, paragraphes 1 et 3.

ingrédients effectivement obtenus selon les prescriptions du règlement n° 834/2007 et, d'autre part, aux denrées alimentaires transformées contenant au moins 95 % en poids d'ingrédients biologiques parmi les ingrédients d'origine agricole<sup>1571</sup>. En cas d'emploi d'un de ces trois termes, le logo de production biologique de l'Union européenne doit, depuis le premier juillet 2010, obligatoirement être employé sur les denrées alimentaires préemballées<sup>1572</sup>.

D'autres logos, nationaux ou privés, peuvent être employés simultanément<sup>1573</sup>. En France, le logo « AB », déposé par le ministère chargé de l'agriculture, identifie les produits issus de l'agriculture biologique<sup>1574</sup>. Ce maintien d'une labellisation multiple pour le même type de production, nécessaire en raison des possibles différences d'exigences entre le référentiel de l'Union européenne et certains référentiels nationaux ou privés, comme c'est le cas pour le label français « AB »<sup>1575</sup>, complique toutefois la situation pour les consommateurs.

Les produits issus de l'agriculture biologique, en particulier lorsqu'ils sont identifiés par le logo français « AB », s'avèrent toutefois relativement bien connus par les consommateurs français. Les produits identifiés par le label français « AB » sont même préférés aux produits portant le label écologique français<sup>1576</sup>. Face à deux même types de produits alimentaires, l'un étiqueté avec le label « AB », l'autre avec le label écologique, les consommateurs auront donc tendance à choisir les premiers. Si, à l'origine, consommer des produits issus de l'agriculture biologique signifiait, pour le consommateur, préserver sa santé et son bien-être, l'idée que la consommation de ces produits participe aussi à la préservation de l'environnement tend désormais à rattraper le motif originel d'achat<sup>1577</sup>.

Cependant, malgré un attrait croissant des consommateurs pour les produits issus de l'agriculture biologique, les gains obtenus grâce à la vente de produits labellisés, à un prix plus élevé que les produits standards, ne suffisent pas à compenser les contraintes qui pèsent sur ce mode de production. Il faut dire que les produits issus de l'agriculture conventionnelle conservent des prix très avantageux comparativement aux prix des produits issus de l'agriculture biologique. C'est pourquoi des systèmes de soutiens publics ont été mis en place,

---

<sup>1571</sup> *Ibid.*, Article 23 et annexe.

<sup>1572</sup> *Ibid.*, Article 24, paragraphe 1, point b), et règlement (CE) n° 967/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 modifiant le règlement (CE) n° 834/2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, *JOUE* L 264 du 3 octobre 2008, Article 1. Le logo de l'Union européenne permettant d'identifier les produits issus de l'agriculture biologique est une feuille dont les contours sont signalés par des étoiles symbolisant les Etats membres de l'Union européenne.

<sup>1573</sup> Règlement (CE) n° 834/2007, *op. cit.*, Article 25, paragraphe 2.

<sup>1574</sup> Article R641-31 du CRPM.

<sup>1575</sup> BOY (L.), « Labels écologiques et alimentaires : les enjeux de la réglementation européenne », *op. cit.*, p. 6.

<sup>1576</sup> DEKHILI (S.) et ACHABOU (M.A.), « Pertinence d'une double labellisation biologique/écologique auprès des consommateurs – Une application au cas des œufs », *Economie rurale*, n° 336, Août 2013, p. 51.

<sup>1577</sup> *Ibid.*, p. 44 et s.

afin d'encourager les agriculteurs à s'engager ou se maintenir dans ce type de production. Ces soutiens s'expliquent aussi par l'intérêt environnemental et social présenté par l'agriculture biologique.

## **Paragraphe II. Des soutiens publics nécessaires**

**393.** Plusieurs types d'aides financières soutiennent les agriculteurs désireux de se convertir à l'agriculture biologique ou de continuer dans ce mode de production. Ces aides s'avèrent toutefois insuffisantes (C). La restauration collective fait également l'objet d'un appui particulier pour stimuler la consommation de produits issus de l'agriculture biologique et donc, indirectement, ce type de production agricole (B). L'Etat français et l'Union européenne interviennent aussi en multipliant les plans d'action en faveur de ce mode de production (A).

### ***A. Des plans d'action qui se multiplient***

**394.** Au niveau de l'Union européenne, un plan dénué d'objectifs chiffrés. Depuis 2004, la Commission européenne a mis en place un plan d'action, dans le cadre de la politique agricole commune, afin de promouvoir l'agriculture et l'alimentation biologiques<sup>1578</sup>. A cette époque, la part de marché des produits biologiques s'élevait en effet à seulement 2 % de l'ensemble du marché communautaire, alors constitué de quinze Etats membres<sup>1579</sup>. Le plan cherche donc à mieux informer les consommateurs sur l'agriculture biologique afin d'augmenter la consommation de produits qui en sont issus. Il vise aussi l'harmonisation de la réglementation des Etats membres en matière de production biologique, afin de favoriser la libre circulation de ces produits. Il souhaite enfin améliorer l'efficacité des aides publiques à l'agriculture biologique, en particulier à destination de la recherche sur la production biologique. Cependant, le plan ne fixe aucun objectif chiffré d'augmentation de part de marché ou de la superficie engagée dans la production biologique<sup>1580</sup>.

---

<sup>1578</sup> Commission des Communautés européennes, *Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2004)415 final, 10 juin 2004, 7p.

<sup>1579</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1580</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 1029.

**395. Des objectifs chiffrés pour les plans français.** En revanche, le programme français « Ambition bio 2017 », qui a succédé au plan « Agriculture biologique : horizon 2012 », fixe un objectif quantitatif, qui consiste à doubler la part des surfaces engagées en agriculture biologique d'ici fin 2017<sup>1581</sup>. Il s'agit donc de dépasser le taux de 9 % d'exploitations agricoles certifiées « agriculture biologique » d'ici la fin de l'année 2017, puisque ces exploitations représentaient, fin 2012, 4,75 % des exploitations agricoles françaises<sup>1582</sup>. Ce plan cherche à mobiliser l'ensemble des acteurs, de la production à la consommation, dans le développement de la production biologique et la consommation des produits qui en sont issus.

Le plan 2008-2012 « Agriculture biologique : horizon 2012 » fixait déjà des objectifs quantitatifs, à savoir tripler la surface agricole utile<sup>1583</sup> (SAU) engagée en production biologique, de façon à passer de 2 à 6 % de la SAU certifiée « agriculture biologique » en 2012<sup>1584</sup>, et atteindre 20 % de la SAU certifiée « agriculture biologique » en 2020<sup>1585</sup>. Il était également question d'atteindre 20 % de produits issus de l'agriculture biologique commandés dans la restauration collective en 2012<sup>1586</sup>. Elaboré dans le cadre du Grenelle de l'environnement, ce plan n'a toutefois pas fait l'objet de la publication d'un document officiel, précisant en particulier les outils projetés pour atteindre les objectifs qui viennent d'être énumérés<sup>1587</sup>. Il s'ensuit, fort logiquement, que le suivi de la mise en œuvre de ce plan s'est avéré « empirique »<sup>1588</sup>.

**396. Un mode de production encouragé par le plan Ecophyto 2018.** A ces plans dédiés au développement de l'agriculture biologique, il faut ajouter le plan français Ecophyto 2018 qui, en matière d'agriculture biologique, projette de diffuser la connaissance sur ces

---

<sup>1581</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Programme « Ambition Bio 2017 »*, Décembre 2013, p. 9.

<sup>1582</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>1583</sup> Pour rappel, la surface agricole utile, encore appelée superficie agricole utilisée, est définie par le dictionnaire Larousse comme la « superficie totale d'une exploitation agricole moins les bois et les terrains non agricoles ». L'Institut national de la statistique et des études économiques en donne une définition un peu plus précise, à savoir « les terres arables (y compris pâturages temporaires, jachères, cultures sous abri, jardins familiaux...), les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers...) », définition disponible à l'adresse <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/superficie-agricole-utilisee.htm>, page consultée le 8 juillet 2014.

<sup>1584</sup> MADIGNIER (M.-L.), PARENT (B.) et QUEVREMONT (P.), *Rapport sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008-2012*, Rapport du CGAAER, de l'Inspection générale des finances et du CGEDD, CGAAER n° 12112, Février 2013, p. 19.

<sup>1585</sup> Ces objectifs sont repris par l'article 31, paragraphe a), de la loi Grenelle I, n° 2009-967, précitée.

<sup>1586</sup> MADIGNIER (M.-L.), PARENT (B.) et QUEVREMONT (P.), *op. cit.*, p. 19.

<sup>1587</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>1588</sup> *Ibid.*, p. 21 et s.

méthodes de production<sup>1589</sup>. Cette diffusion se fait, premièrement, à travers la formation individuelle obligatoire des professionnels impliqués dans la manipulation des pesticides<sup>1590</sup>. Cette formation doit en effet, selon la directive 2009/128/CE, comprendre un volet sur les principes de l'agriculture biologique<sup>1591</sup>. Cette directive considère ainsi l'agriculture biologique comme faisant partie, au même titre que la lutte intégrée, de la lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides que les Etats membres doivent promouvoir<sup>1592</sup>. Deuxièmement, la diffusion de la connaissance sur les méthodes de production économes en pesticides, qui incluent l'agriculture biologique, se fait à travers le réseau français de fermes pilotes « DEPHY »<sup>1593</sup>. Ce réseau comprend ainsi 1900 fermes pilotes réparties dans toutes les régions françaises et englobant plusieurs filières de production agricole<sup>1594</sup>. La vocation première de ce réseau est toutefois de développer et diffuser les méthodes de production agricole qui permettent de réduire l'usage des pesticides. L'enjeu premier n'est donc pas de convertir les exploitants à l'agriculture biologique, même si la mise en place de pratiques agricoles économes en pesticides peut constituer une première étape avant l'adoption des méthodes plus strictes imposées en agriculture biologique.

*In fine*, la production biologique est soutenue par différents plans d'action, tant au niveau français qu'au niveau de l'Union européenne. La consommation de produits biologiques fait également l'objet de soutiens publics au niveau français, en particulier dans la restauration collective.

## ***B. Un appui particulier dans la restauration collective***

**397. La consommation de produits biologiques encouragée dans la restauration collective.** Dans la continuité du plan 2008-2012 « Agriculture biologique : horizon 2012 », la loi Grenelle I a repris l'objectif de développement du recours aux produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective publique, sans toutefois relayer l'objectif chiffré de 20 %<sup>1595</sup>. Cet objectif chiffré est cependant repris dans la circulaire du 2

---

<sup>1589</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Plan Ecophyto2018 de réduction des usages de pesticides 2008-2018*, 10 septembre 2008, Axe 2, point 2.1, p. 7.

<sup>1590</sup> Ce dispositif de formation individuelle obligatoire, Certiphyto en France, est étudié précédemment, paragraphe n° 333 et s.

<sup>1591</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Annexe I, paragraphe 4.

<sup>1592</sup> *Ibid.*, Article 14, paragraphe 1.

<sup>1593</sup> Le réseau « DEPHY » est présenté précédemment, paragraphe n° 340.

<sup>1594</sup> Pour plus d'informations, cf. site Internet du ministère chargé de l'agriculture consacré au réseau DEPHY : <http://agriculture.gouv.fr/Focus-sur-les-fermes-DEPHY>.

<sup>1595</sup> Loi n° 2009-967, *op. cit.*, Article 31, point a).

mai 2008, dans laquelle le Premier ministre demande aux ministres de son gouvernement « *d'inciter les services de restauration des administrations de l'Etat et des établissements publics placés sous [leur] tutelle à utiliser régulièrement des denrées issues de l'agriculture biologique, que ce soit pour la restauration collective ou pour les besoins des réceptions officielles* »<sup>1596</sup>. A ces produits biologiques, la loi Grenelle I ajoute les « *produits saisonniers à faible impact environnemental* », dont elle souhaite également développer la consommation<sup>1597</sup>. L'enjeu consiste donc bien à développer l'approvisionnement de la restauration collective publique en produits issus de l'agriculture biologique française ou en produits saisonniers français. Il ne s'agit pas d'augmenter la part de produits saisonniers ou issus de l'agriculture biologique de pays tiers à l'Union européenne, ou même d'autres Etats de l'Union européenne.

### **398. L'impossibilité d'imposer la consommation de produits français.**

Cependant, sous peine d'être taxés de protectionnisme, les textes français ne peuvent afficher clairement cet objectif d'approvisionnement en produits biologiques ou saisonniers d'origine française<sup>1598</sup>. De la même façon, les commandes publiques ne peuvent favoriser l'achat de produits au motif qu'ils sont d'origine française. Donner la priorité à des produits français lors de marchés publics a ainsi été condamné, tant par la Cour de justice des Communautés européennes<sup>1599</sup>, que par le Conseil d'Etat<sup>1600</sup>.

Au niveau de l'Union européenne, l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE<sup>1601</sup>, qui vient d'abroger la directive 2004/18/CE<sup>1602</sup>, demande en effet que les « *pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination* »

---

<sup>1596</sup> Circulaire du Premier ministre du 2 mai 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective, *JORF* du 20 mai 2008.

<sup>1597</sup> Loi n° 2009-967, *op. cit.*, Article 31, point a).

<sup>1598</sup> Sur la thématique plus générale du développement des circuits courts et de proximité, *cf.* THEVENOT (G.), « Politique agricole de promotion des circuits courts – Quelle place pour la protection de l'environnement ? », *Droit de l'environnement*, n° 204, Septembre 2012, p. 263-270.

<sup>1599</sup> Par exemple, CJCE, Arrêt du 11 juillet 1991, *Laboratori Bruneau Srl c. Unità sanitaria locale RM/24 de Monterotondo*, Aff. C-351/88, notamment n° 7 : « *l'article 30 du traité [i.e. article 34 du TFUE...] s'oppose à une réglementation nationale qui réserve aux entreprises implantées dans certaines régions du territoire national un pourcentage des marchés publics de fournitures* ».

<sup>1600</sup> Par exemple, Conseil d'Etat, Arrêt du 29 juillet 1994, Requête n° 131562 présentée par la commune de Ventenac-en-Minervois.

<sup>1601</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, *JOUE* L 94 du 28 mars 2014, Article 18, voir aussi considérant n° 1. Les « pouvoirs adjudicateurs » sont définis par l'article 2, paragraphe 1, point 1, de cette directive comme « *l'Etat, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public* ».

<sup>1602</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *JOUE* L 134 du 30 avril 2004.



*et agissent d'une manière transparente et proportionnée* ». Le code français des marchés publics est donc fondé sur des principes fondamentaux similaires, à savoir liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures<sup>1603</sup>. Au niveau international enfin, l'Union européenne est partie à l'accord multilatéral sur les marchés publics<sup>1604</sup>, dont l'article III lui impose d'appliquer aux produits et services des autres parties et de leurs fournisseurs « *un traitement qui ne sera pas moins favorable* » à celui appliqué aux produits, services et fournisseurs nationaux.

### **399. La consommation de produits locaux favorisée par certaines dispositions.**

Certaines dispositions du droit de l'Union européenne et du code des marchés publics permettent toutefois de privilégier les produits issus de l'agriculture biologique. La directive 2014/24/UE permet ainsi d'inclure des caractéristiques environnementales parmi les spécifications techniques<sup>1605</sup>. Ces caractéristiques peuvent même renvoyer aux référentiels définis par des écolabels<sup>1606</sup>. Toutefois, la certification « agriculture biologique » n'étant pas considérée comme un écolabel, cette dernière mesure ne permettra *a priori* pas de favoriser l'achat de produits issus de l'agriculture biologique<sup>1607</sup>. En outre, les labels écologiques de l'Union européenne et français ne comportent pour l'instant pas de référentiel spécifique aux produits agroalimentaires. Cependant, l'article 42, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE précise que les « *caractéristiques peuvent également se référer au processus ou à la méthode spécifique de production* ». Il est donc possible aux marchés publics de l'Union européenne d'imposer que les produits fournis soient issus de l'agriculture biologique. Enfin, l'estimation de l'offre économiquement la plus avantageuse, à laquelle doit être attribué le marché public, est déterminée « *selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, telle que le coût du cycle de vie [...] et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects [...] environnementaux* »<sup>1608</sup>. La prise en compte du coût du cycle de vie, précisée à l'article 68 de la directive 2014/24/UE, permettra sans doute de préférer les produits issus de l'agriculture biologique locale, dans la mesure où l'approvisionnement en produits locaux comporte généralement moins d'effets négatifs pour

---

<sup>1603</sup> Article 1 du code des marchés publics.

<sup>1604</sup> Accord sur les marchés publics, Marrakech, 15 avril 1994.

<sup>1605</sup> Directive 2014/24/UE, *op. cit.*, Article 42, paragraphe 3, point a).

<sup>1606</sup> *Ibid.*, Article 43.

<sup>1607</sup> Dans la mesure où l'encadrement des modes de production biologique ne s'intéresse pas à l'ensemble du cycle de vie des produits, l'agriculture biologique ne peut être considérée comme un label écologique, ce qui peut être déploré compte tenu de la qualité environnementale des modes de production imposés.

<sup>1608</sup> Directive 2014/24/UE, *op. cit.*, Article 67, paragraphe 2.

l'environnement. Les émissions de dioxyde de carbone occasionnées par l'acheminement des produits agroalimentaires sont en effet limitées dans le cadre de produits locaux, par rapport aux produits issus d'autres pays<sup>1609</sup>.

Concernant le code français des marchés publics, l'article 5 impose, au stade de la définition des besoins, de prendre en compte « *des objectifs de développement durable* ». L'article 6 permet d'inclure des caractéristiques environnementales dans les spécifications techniques. Au sujet des conditions d'exécution, l'article 14 prévoit que « *les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social* ». L'article 53 permet enfin de favoriser « *les performances en matière de protection de l'environnement* », ainsi que « *les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* ».

Les critères de l'article 53 du code des marchés publics doivent toutefois être « *non discriminatoires et liés à l'objet du marché* »<sup>1610</sup>, conformément au droit<sup>1611</sup> et à la jurisprudence de l'Union européenne<sup>1612</sup>. Or, le lien de ces critères environnementaux à l'objet du marché est parfois difficile à établir<sup>1613</sup>. L'offre privilégiée se doit en outre d'être « *économiquement la plus avantageuse* »<sup>1614</sup>. Pour certains auteurs enfin, le caractère « écologique » des marchés publics dépend plus de la volonté de l'autorité publique de lui donner une telle teinte plutôt que de l'inclusion de critères environnementaux dans le code des marchés publics<sup>1615</sup>. Il n'en demeure pas moins que la combinaison de l'ensemble de ces

---

<sup>1609</sup> A condition toutefois que l'approvisionnement à partir de produits agroalimentaires locaux, qui se fait généralement par route, soit optimisé (par exemple en remplissant complètement les camions et en évitant le retour « à vide » de ces camions), le transport routier étant le mode de transport le plus émetteur de gaz à effet de serre : cf. VERGEZ (A.), « Vers un affichage environnemental sur les produits alimentaires : contexte, enjeux et méthodes », *Notes et études socio-économiques*, n° 35, Octobre 2011, p. 87 et s.

<sup>1610</sup> Code des marchés publics, Article 53, paragraphe I, point 1°.

<sup>1611</sup> Directive 2004/18/CE, *op. cit.*, Article 23, paragraphe 3, point b) ; comité de conciliation Parlement-Conseil, Accord concernant les directives relatives aux marchés publics, C/03/352, 2 décembre 2003, p. 1.

<sup>1612</sup> CJCE, Arrêt du 17 septembre 2002, *Concordia Bus Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki*, Aff. C-513/99, n° 69 ; CJCE, Arrêt du 4 décembre 2003, *EVN AG et Wienstrom GmbH c. Republik Österreich*, Aff. C-448/01, n° 34, sur le lien à l'objet du marché, voir aussi n° 33 et 66.

<sup>1613</sup> CJCE, Arrêt du 4 décembre 2003, *EVN AG et Wienstrom GmbH c. Republik Österreich*, Aff. C-448/01, n° 71, note de GLIOZZO (T.), « L'admissibilité d'un critère environnemental au regard de la réglementation communautaire des marchés », *AJDA*, 16 février 2004, p. 334 ; BOY (L.), « Clauses sociales et environnementales et marchés publics en Europe », in BALATE (E.) et MENETREY (S.), (dir.), *Questions de droit économique : les défis des Etats africains*, INEADEC – Actes des colloques de Bruxelles et Yaoundé, Larcier, Bruxelles, 2011, p. 136, 138, 141 et 149.

<sup>1614</sup> Code des marchés publics, Article 53, paragraphe I, point 1°.

<sup>1615</sup> LAVOILLOTTE (M.-P.), « L'environnement dans le nouveau Code des marchés publics : l'affirmation du contrat au service de l'environnement », *AJDA*, 2004, p. 2081.

dispositions du code des marchés publics, progressivement ajoutées depuis 2001<sup>1616</sup>, permet de privilégier l'approvisionnement de la restauration collective publique en produits issus de l'agriculture biologique française. Ils sont d'ailleurs rappelés en annexe de la circulaire du 2 mai 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective<sup>1617</sup>.

**400. Une consommation en progression.** Il se trouve que la part de produits biologiques dans le montant total des achats réalisés par la restauration collective, publique comme privée, progresse, puisqu'elle est passée de 5 % en 2008 à 12 % en 2012, selon l'Agence BIO<sup>1618</sup>. Même si l'objectif de 20 % de produits biologiques en 2012 n'est pas atteint, il doit toutefois être reconnu qu'« *une dynamique s'est mise en place* »<sup>1619</sup>. Par ailleurs, cette progression se trouve être plus élevée dans la restauration collective publique que dans la restauration collective privée<sup>1620</sup>. Enfin, les produits biologiques sont, pour 85 % d'entre eux, d'origine française. La saisonnalité est ainsi le premier critère de choix pour les responsables de restaurants collectifs, suivie par l'origine régionale des produits<sup>1621</sup>. En plus de ces outils juridiques permettant, notamment, de favoriser l'achat de produits biologiques français lors des commandes publiques, le droit de l'Union européenne et le droit français ont mis en place plusieurs dispositifs d'aides financières pour favoriser la conversion à l'agriculture biologique et le maintien dans ce type de production.

### ***C. Des aides financières insuffisantes***

**401. Un crédit d'impôt initialement peu incitatif.** Au niveau français, les agriculteurs dont au moins 40 % des recettes proviennent de l'agriculture biologique et

---

<sup>1616</sup> CANTILLON (G.), « Marchés publics et développement durable », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2340, 17 octobre 2011, notamment n° 5.

<sup>1617</sup> Circulaire du Premier ministre du 2 mai 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective, *JORF* du 20 mai 2008, Annexe.

<sup>1618</sup> Agence BIO, *Observatoire 2013 des produits biologiques en restauration collective*, p. 2, disponible à l'adresse : <http://www.agencebio.org/la-bio-en-restauration-collective-les-chiffres>, page consulté le 11 février 2014.

<sup>1619</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 1034.

<sup>1620</sup> Agence BIO et CSA, *Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective*, Etude n° 1201931, Avril 2013, p. 17 : 68 % des restaurants collectifs publics proposent des produits biologiques en 2013, contre 41 % des restaurants collectifs privés.

<sup>1621</sup> Agence BIO, *Observatoire 2013 des produits biologiques en restauration collective*, p. 2, disponible à l'adresse : <http://www.agencebio.org/la-bio-en-restauration-collective-les-chiffres>, page consulté le 11 février 2014.

certifiés comme tel peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt qui s'élève à 2 500 € par an<sup>1622</sup>. Créé par la loi d'orientation agricole n° 2006-11, ce crédit d'impôt se montait initialement à seulement 1 200 € et devait s'appliquer en 2005, 2006 et 2007<sup>1623</sup>. Compte tenu du succès de cette mesure auprès du monde agricole, souligné par un rapport parlementaire<sup>1624</sup>, elle a été reconduite à plusieurs reprises.

Cependant, initialement conçu pour prendre le relais de l'aide à la conversion à l'agriculture biologique accordée dans le cadre du règlement n° 1698/2005<sup>1625</sup> de la politique agricole commune<sup>1626</sup>, ce crédit d'impôt n'était pas cumulable avec cette aide<sup>1627</sup>, pas plus qu'avec les autres types d'aides accordées dans le cadre de la politique agricole de développement rural. Or, le montant du crédit d'impôt à l'agriculture biologique était initialement « *trop bas pour être incitatif, à l'exception des petites exploitations maraîchères de 2-3 ha* »<sup>1628</sup>. En conséquence, le crédit d'impôt ne remplissait pas sa fonction d'inciter au maintien à l'agriculture biologique.

Ces dysfonctionnements ont été corrigés. Depuis la loi n° 2010-1657, le crédit d'impôt peut être cumulé avec l'aide à la conversion ou au maintien à l'agriculture biologique accordée dans le cadre de la politique agricole commune, dans la limite de 4 000 € par an toutes aides confondues<sup>1629</sup>. En outre, le montant du crédit d'impôt réservé à l'agriculture biologique a connu plusieurs variations. Relevé à 2 400 € par la loi n° 2008-1425<sup>1630</sup>, il a ensuite été abaissé à 2 000 € par la loi n° 2010-1657<sup>1631</sup>, et finalement relevé à 2 500 € par la loi n° 2011-1978<sup>1632</sup>. La loi Grenelle I avait ainsi projeté le doublement du crédit d'impôt dès 2009<sup>1633</sup>.

---

<sup>1622</sup> Code général des impôts, Article 244 quater L.

<sup>1623</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 5 du 6 janvier 2006, Article 75.

<sup>1624</sup> HERTH (A.) et GAUBERT (J.), *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole*, Rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, n° 628, 23 janvier 2008, p. 27.

<sup>1625</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *JOCE* L 277 du 21 octobre 2005.

<sup>1626</sup> HERTH (A.) et GAUBERT (J.), *op. cit.*, p. 28. Les aides à l'agriculture biologique accordées dans le cadre de la politique agricole commune, à savoir l'aide à la conversion et l'aide au maintien en agriculture biologique, seront étudiées dans le titre consacré à la politique agricole commune, paragraphe n° 432 et s.

<sup>1627</sup> Loi n° 2006-11, *op. cit.*, Article 75 : les aides accordées dans le cadre du règlement n° 1698/2005 correspondent en France aux dispositifs relatifs aux contrats d'agriculture durable (CAD), remplacés ensuite par les contrats territoriaux d'exploitation (CET).

<sup>1628</sup> HERTH (A.) et GAUBERT (J.), *op. cit.*, p. 27.

<sup>1629</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, *JORF* n° 302 du 30 décembre 2010, Article 132, paragraphe III.

<sup>1630</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, *JORF* n° 302 du 28 décembre 2008, Article 121, paragraphe I, point 2°.

<sup>1631</sup> Loi n° 2010-1657, *op. cit.*, Article 132, paragraphe III.

<sup>1632</sup> Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, *JORF* n° 0301 du 29 décembre 2011, Article 33, point 1°.

<sup>1633</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF* n° 0179 du 5 août 2009, Article 31, point a).

Cependant, le programme « Ambition bio 2017 » a reconduit les mesures relatives au crédit d'impôt, sans les modifier<sup>1634</sup>, ce qu'on peut déplorer. En outre, les aides accordées dans le cadre de la politique agricole commune, peu incitatives, sont loin de susciter l'engouement<sup>1635</sup>.

**402. L'agriculture biologique, une idéologie.** Les systèmes de soutiens déployés par les autorités publiques, nécessaires, n'en restent pas moins insuffisants. L'agriculture biologique française ne connaît d'ailleurs pas le développement attendu. Les méthodes de production imposées sont en effet, comme il vient d'être vu, pour le moins drastiques. Il en découle que l'adoption de ces méthodes tient plus des convictions personnelles des agriculteurs que des soutiens publics, compte tenu de leur insuffisance. Or, le nombre d'agriculteurs ayant ce type de convictions s'avère limité<sup>1636</sup>. L'agriculture biologique relève ainsi, pour certains auteurs tout du moins, de l'utopie, du mythe voire de la mystique<sup>1637</sup>. Dans ces conditions, il est probable que les soutiens publics, tout comme le marché, permettent seulement d'aider les agriculteurs déjà convaincus à « sauter le pas » de la conversion à l'agriculture biologique. Moins contraignant, le dispositif de la certification environnementale française récemment créé permet sans doute d'atteindre plus d'agriculteurs.

## ***Section II. Une certification environnementale peu suivie***

**403. Une nouvelle certification de production et de produit.** Pendant plusieurs années, l'agriculture biologique était la seule certification de produit qui garantissait des méthodes de production agricole plus respectueuses de l'environnement. Le Grenelle de l'environnement est venu ajouter le label « *issus d'une exploitation de haute valeur environnementale* », qui peut être apposé sur « *les produits agricoles, transformés ou non, qui sont issus d'exploitations bénéficiant de la mention "exploitation de haute valeur environnementale"* »<sup>1638</sup>.

Ce label s'inscrit dans un dispositif plus global de certification environnementale des

---

<sup>1634</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Programme « Ambition Bio 2017 »*, Décembre 2013, p. 12, point 1.1.6.

<sup>1635</sup> Voir plus loin, paragraphe n° 456.

<sup>1636</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 50-51.

<sup>1637</sup> DOGUET (S.), LE BORGNE (M.) et ROMI (R.), « Agriculture biologique », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3775, 18 janvier 2012, n° 2 et 3.

<sup>1638</sup> Loi n° 2010-788, *op. cit.*, Article 109, paragraphe III, créant l'article L641-19-1 du code rural et de la pêche maritime.

exploitations agricoles. L'ensemble du dispositif cible donc à la fois les agriculteurs, producteurs primaires de la chaîne alimentaire, et les acheteurs qui suivent, qu'il s'agisse des professionnels de l'agroalimentaire ou des consommateurs. Ce faisant, il s'inscrit dans l'esprit de l'approche globale intégrée mise en place par le droit alimentaire de l'Union européenne, et correspond aux attentes de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, désireuse de dépasser le caractère sectoriel de la plupart des instruments juridiques.

**404. Un mode d'élaboration participatif, gage de réussite.** Né dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le dispositif de certification environnementale est issu d'un mode d'élaboration participatif, puisque ce Grenelle a réuni plusieurs parties prenantes, aussi bien publiques, comme l'Etat et les collectivités territoriales, que privées, comme les employeurs, les salariés et les organisations non gouvernementales<sup>1639</sup>. Plus précisément, des représentants de ces parties prenantes ont été réunis au sein de comités opérationnels (COMOP), dont l'un s'est vu confier la mission d'élaborer le dispositif de certification environnementale<sup>1640</sup>. Ce dispositif est ainsi apparu comme « *un moyen privilégié pour rétablir une meilleure compréhension réciproque entre les partenaires du Grenelle* », les discussions étant parfois houleuses entre les différentes parties prenantes, en particulier sur les sujets agricoles<sup>1641</sup>. La participation de l'ensemble des acteurs concernés à l'élaboration du dispositif de certification environnementale constitue ainsi un gage de réussite, lors de la mise en œuvre du dispositif.

Une fois élaboré par le COMOP, le dispositif a été expérimenté sur cent dix-neuf exploitations réparties dans cinq départements, exploitations voulues représentatives de l'ensemble des modes de production agricole français<sup>1642</sup>. Les résultats de l'expérimentation ont ensuite permis de réajuster les indicateurs initialement conçus pour évaluer le niveau de performance environnementale des exploitations agricoles<sup>1643</sup>.

Le dispositif de certification environnementale a, en outre, fait l'effort d'intégrer les nombreux dispositifs environnementaux préexistants et, en particulier, celui relatif à

---

<sup>1639</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), « Le Grenelle de l'environnement et la certification environnementale des exploitations agricoles : un exemple de conception participative », *Notes et études socio-économiques*, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, n° 35, Octobre 2011, p. 43.

<sup>1640</sup> *Ibid.*, p. 44 et s.

<sup>1641</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>1642</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>1643</sup> *Ibid.*, p. 55.

l'agriculture raisonnée<sup>1644</sup>. La raison en était la volonté de fédérer le plus grand nombre d'agriculteurs<sup>1645</sup>. Définie par l'article 1 du décret n° 2002-631, l'agriculture raisonnée consiste ainsi « *en la mise en œuvre, par l'exploitant agricole sur l'ensemble de son exploitation dans une approche globale de celle-ci, de moyens techniques et de pratiques agricoles conformes aux exigences du référentiel de l'agriculture raisonnée* »<sup>1646</sup>. Concernant les traitements phytopharmaceutiques, l'article 1 du décret n° 2002-631 prévoit un « *usage justifié de moyens appropriés de protection des cultures* ». La rationalisation de l'emploi des pesticides demandée par la certification de l'agriculture raisonnée se rapprochait donc de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, même si l'usage qui a été fait de cette certification s'en est quelque peu éloigné<sup>1647</sup>.

**405. Trois niveaux d'exigences environnementales.** A l'origine, la loi Grenelle I projetait de « développer une démarche de certification environnementale des exploitations agricoles afin que 50 % des exploitations agricoles puissent y être largement engagées en 2012 »<sup>1648</sup>. Concrètement, la loi Grenelle II a créé une certification des exploitations agricoles « utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement »<sup>1649</sup>. Cette certification « comporte plusieurs niveaux d'exigences environnementales dont le plus élevé repose sur des indicateurs de performance environnementale et ouvre seul droit à la mention "exploitation de haute valeur environnementale" »<sup>1650</sup>. Trois niveaux d'exigences sont ainsi mis en place par le décret n° 2011-694<sup>1651</sup>. Les premier et deuxième niveaux d'exigences visent l'application d'obligations de moyens, pour la plupart déjà prévues par la réglementation (Paragraphe I). La certification attachée au troisième niveau d'exigences, en revanche, garantit le respect d'obligations de résultats quant aux effets environnementaux des méthodes agricoles adoptées (Paragraphe II).

---

<sup>1644</sup> *Ibid.*, p. 45 et s.

<sup>1645</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>1646</sup> Décret n° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitation agricoles au titre de l'agriculture raisonnée, *JORF* n° 100 du 28 avril 2002, Article 1.

<sup>1647</sup> DOUSSAN (I.), « Les approches volontaires dans le secteur de la production agricole – Analyse juridique », in HERVE-FOURNEREAU (N.), (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. L'univers des normes, Rennes, 2008, p. 195 et s. ; HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 2012, n° 1085 et s.

<sup>1648</sup> Loi n° 2009-967, *op. cit.*, Article 31, point b).

<sup>1649</sup> Loi n° 2010-788, *op. cit.*, Article 109, paragraphe I.

<sup>1650</sup> *Ibid.*

<sup>1651</sup> Décret n° 2011-694 du 20 juin 2011 relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles, *JORF* n° 0142 du 21 juin 2011.

## **Paragraphe I. Une obligation de moyens pour les deux premiers niveaux d'exigences**

**406.** Ni le premier (A) ni le deuxième niveau d'exigences environnementales n'imposent la mise en œuvre de la lutte intégrée. Les mesures prévues dans le cadre du deuxième niveau d'exigences encouragent toutefois l'application des principes de ce type de protection phytosanitaire (B).

### ***A. Le premier niveau d'exigences, une lutte intégrée optionnelle***

**407. Le respect des règles de la conditionnalité de la PAC.** Le premier niveau d'exigences environnementales, fixé par le décret n° 2011-694<sup>1652</sup>, correspond, en réalité, au respect des dispositions prévues en matière de conditionnalité par la politique agricole commune, dispositions que les agriculteurs sont tenus de satisfaire pour percevoir les paiements directs de la PAC<sup>1653</sup>. Jusqu'au premier janvier 2014, ces dispositions regroupent les exigences réglementaires en matière de gestion relatives à l'environnement et la santé des végétaux, et, le cas échéant, les bonnes conditions agricoles environnementales (BCAE)<sup>1654</sup>. A partir du premier janvier 2014, ces dispositions sont fixées par le nouveau règlement n° 1306/2013, qui fusionne, au sein d'un même tableau, les exigences réglementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles environnementales<sup>1655</sup>. Le respect des règles relatives à la conditionnalité est vérifié lors d'un bilan réalisé par un organisme habilité qui connaît l'exploitation et les pratiques de l'agriculteur, à partir d'un entretien avec l'exploitant, mais pas nécessairement d'une visite de l'exploitation<sup>1656</sup>.

**408. Des bonnes pratiques phytosanitaires peu contraignantes.** Concernant plus particulièrement les produits phytopharmaceutiques, le respect des exigences réglementaires

---

<sup>1652</sup> Décret n° 2011-694, *op. cit.*, Article 2, créant notamment l'article D617-2 du CRPM.

<sup>1653</sup> Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, *JOCE* L 30 du 31 janvier 2009, Article 7, paragraphe I. A compter du premier janvier 2014, règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil, *JOUE* L 347 du 20 décembre 2013, Titre VI relatif à la conditionnalité. La politique agricole commune est étudiée plus en détail ci-après, paragraphe n° 424 et s.

<sup>1654</sup> Les exigences réglementaires en matière de gestion et les BCAE sont fixées respectivement par les articles 5 et 6 du règlement (CE) n° 73/2009 précité.

<sup>1655</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Titre VI, Article 91 et s. et tableau de l'annexe II.

<sup>1656</sup> Article D617-2, point 1°, du CRPM, tel que créé par le décret n° 2011-694 précité.



en matière de gestion consiste, jusqu'à la réforme de la PAC de 2013, à satisfaire les conditions édictées par l'article 3 de la directive 91/414/CEE<sup>1657</sup>. Il s'agit donc, pour les agriculteurs, de n'utiliser que des produits phytopharmaceutiques dûment autorisés et d'en faire un « *usage approprié* »<sup>1658</sup>. L'« *usage approprié* » comprend ainsi, d'une part, le respect des conditions de délivrance de l'autorisation, reprises sur l'étiquetage du produit et, d'autre part, l'application des principes des bonnes pratiques phytosanitaires ainsi que, « *chaque fois que cela sera possible* », les principes de la lutte intégrée. Les principes des bonnes pratiques phytosanitaires n'étaient pas définis par la directive 91/414/CEE. Toutefois, le règlement n° 1107/2009 qui lui a succédé, auquel renvoie l'annexe II du règlement n° 1306/2013 fixant désormais les règles de la conditionnalité, en donne la définition suivante : « *[P]ratique impliquant que les traitements au moyen de produits phytopharmaceutiques appliqués à des végétaux ou produits végétaux donnés, conformément aux conditions de leurs utilisations autorisées, soient sélectionnés, dosés et dispensés dans le temps de manière à assurer une efficacité optimale avec la quantité minimale nécessaire, compte tenu des conditions locales et des possibilités de contrôle cultural et biologique* »<sup>1659</sup>. Il ressort de cette définition que le respect des principes des bonnes pratiques phytosanitaires permet de rationaliser l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et, ce faisant, de réduire sensiblement les risques liés à l'utilisation de pesticides ainsi que les quantités de produits utilisées. Les bonnes pratiques phytosanitaires n'ont cependant pas vocation à encourager l'adoption de pratiques de lutte et de prévention contre les organismes nuisibles aux cultures alternatives aux pesticides. En conséquence, le rôle joué par les bonnes pratiques phytosanitaires dans l'objectif d'utilisation durable des pesticides reste limité.

**409. Une lutte intégrée optionnelle.** En revanche, la lutte intégrée peut jouer un rôle majeur dans cet objectif. Ce type de lutte est défini par la directive 91/414/CEE de la façon suivante : « *L'application rationnelle d'une combinaison de mesures biologiques, biotechnologiques, chimiques, physiques, culturelles ou intéressant la sélection des végétaux dans laquelle l'emploi de produits chimiques phytopharmaceutiques est limité au strict nécessaire pour maintenir la présence des organismes nuisibles en dessous de seuil à partir duquel apparaissent des dommages ou une perte économiquement inacceptables* »<sup>1660</sup>. L'idée

---

<sup>1657</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe II.

<sup>1658</sup> Directive 91/414/CEE, *op. cit.*, Article 3, paragraphe 3.

<sup>1659</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 3, point n° 18).

<sup>1660</sup> Directive 91/414/CEE, *op. cit.*, Article 2, point 13).

générale qui se dégage de cette définition est que l'emploi des pesticides doit être limité grâce à l'emploi des méthodes alternatives énumérées. Mais l'utilisation préférentielle de ces méthodes alternatives par rapport aux pesticides n'est pas clairement exprimée.

Cette préférence est, en revanche, plus évidente à la lecture de la définition de la lutte intégrée donnée par la directive 2009/128/CE, à savoir : « *[L]a prise en considération attentive de toutes les méthodes de protection des plantes disponibles et, par conséquent, l'intégration des mesures appropriées qui découragent le développement des populations d'organismes nuisibles et maintiennent le recours aux produits phytopharmaceutiques et à d'autres types d'interventions à des niveaux justifiés des points de vue économique et environnemental, et réduisent ou limitent au maximum les risques pour la santé humaine et l'environnement. La lutte intégrée contre les ennemis des cultures privilégie la croissance de cultures saines en veillant à perturber le moins possible les agro-écosystèmes et encourage les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des cultures* »<sup>1661</sup>. Il découle de cette nouvelle définition que la lutte intégrée consiste, désormais, à favoriser les mécanismes naturels de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles, préférentiellement à l'emploi de pesticides chimiques de synthèse. Il serait donc intéressant que les exigences réglementaires en matière de gestion de la politique agricole commune renvoient à cette nouvelle définition et, plus généralement, aux nouveaux textes de l'Union européenne encadrant les pesticides. D'autant plus que, si l'application de la lutte intégrée ne se fait que « *chaque fois que cela sera possible* » dans le cadre de la directive 91/414/CEE, elle devient systématique avec les nouveaux textes de l'Union européenne. L'« *utilisation appropriée* » des pesticides est en effet définie par le règlement n° 1107/2009 comme étant « *conforme aux dispositions de la directive 2009/128/CE, et en particulier aux principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures* »<sup>1662</sup>.

Or, la proposition de règlement formulée par la Commission pour la période 2014-2020 de la politique agricole commune intègre effectivement l'article 55 du règlement n° 1107/2009 dans la conditionnalité, en lieu et place de l'article 3 de la directive 91/414/CE<sup>1663</sup>. Cependant, concernant la directive 2009/128/CE, il est précisé qu'elle ne sera intégrée dans les exigences et normes de la conditionnalité qu'« *une fois que cette directive aura été mise en œuvre par tous les Etats membres et que les obligations directement applicables aux*

---

<sup>1661</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 3, point 6).

<sup>1662</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 55.

<sup>1663</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, COM(2011) 628 final/2, 19 octobre 2011, Annexe II, ERMG 10.

*agriculteurs auront été définies* »<sup>1664</sup>. L'annexe II du règlement n° 1306/2013 finalement adopté suit cette proposition, puisqu'elle indique que seules les première et deuxième phrases de l'article 55 du règlement n° 1107/2009 sont incluses dans les exigences réglementaires en matière de gestion applicables aux produits phytopharmaceutiques. Autrement dit, seules sont requises l'application des conditions d'octroi de l'autorisation d'un pesticide ainsi que l'application des principes des bonnes pratiques phytosanitaires.

Il en ressort que la mise en œuvre de la lutte intégrée n'est pour l'instant pas nécessaire pour percevoir les paiements directs du premier pilier. Elle n'est, de fait, pas obligatoire pour obtenir le premier niveau d'exigences de la certification environnementale française.

#### **410. Une restriction des traitements phytopharmaceutiques grâce aux BCAE.**

Concernant les bonnes conditions agricoles et environnementales, l'annexe III du règlement n° 73/2009, qui fixe jusqu'à la réforme de la PAC de 2013 le cadre général des BCAE à partir duquel les Etats membres définissent leurs propres exigences, ne comporte aucune prescription en matière de produits phytopharmaceutiques. Il est cependant demandé de mettre en place des « *bandes tampons le long des cours d'eau* », bandes sur lesquelles la France a interdit tout emploi de produit phytopharmaceutique, sauf en cas de lutte obligatoire contre les organismes réglementés, mais par dérogation<sup>1665</sup>. La mise en place de ces bandes tampons le long des cours d'eau a été conservée par le règlement n° 1306/2013 qui fixe les nouvelles règles en matière de conditionnalité<sup>1666</sup>.

Il est également prévu, par le règlement n° 73/2009 ainsi que par le règlement n° 1306/2013, que les exploitants agricoles mettent en place une couverture minimale des sols afin d'éviter

---

<sup>1664</sup> *Ibid.*, Article 93, p. 82.

<sup>1665</sup> Article D615-46 du code rural et de la pêche maritime ; Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Mise en œuvre de la conditionnalité des aides 2011*, Circulaire DGPAAT/C2011-3018 DGAL/C2011-8003, 4 avril 2011, p. 27 : « *L'utilisation de pesticides, notamment d'herbicides, l'emploi de fertilisants, les apports organiques de type compost, fumier, lisier et boues sont interdits sur ces surfaces à tout moment de l'année. [...] Les arrêtés préfectoraux pris en application de l'article L251-8 du code rural et de la pêche maritime (lutte obligatoire contre les organismes réglementés) peuvent, par dérogation, concerner les surfaces localisées le long des cours d'eau et préciseront, en tant que de besoin, les modalités d'application des produits à mettre en œuvre* ».

<sup>1666</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II.

leur érosion<sup>1667</sup>. Sur ces surfaces en herbe, l'emploi de pesticides chimiques est interdit au niveau français<sup>1668</sup>.

**411. Une évaluation environnementale obligatoire.** Pour finir, l'agriculteur a l'obligation de faire réaliser une évaluation environnementale de son exploitation, eu égard au référentiel fixé par le deuxième ou le troisième niveau d'exigences<sup>1669</sup>. Cette obligation est intéressante, dans la mesure où elle offre l'occasion à l'agriculteur d'évaluer les mesures à mettre en place pour accéder aux niveaux d'exigences supérieurs et, ce faisant, elle facilite l'adhésion à ces niveaux.

## ***B. Le deuxième niveau d'exigences sur le chemin de la lutte intégrée***

**412. La protection des cultures grâce à une « lutte raisonnée ».** Le respect du deuxième niveau d'exigences permet d'obtenir la « *certification environnementale de l'exploitation* »<sup>1670</sup>. Il est atteint lorsque les conditions du référentiel prévu par l'arrêté du 20 juin 2011<sup>1671</sup> sont remplies. Le référentiel se décompose ainsi en quatre thématiques, à savoir la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la fertilisation et la gestion de la ressource en eau.

La thématique « stratégie phytosanitaire » est définie comme « *une lutte raisonnée pour la protection des cultures* »<sup>1672</sup>. Avant d'aller plus avant dans l'analyse, il peut être souligné que le choix du terme « lutte raisonnée » fait écho à l'agriculture raisonnée décrite précédemment<sup>1673</sup>. Il laisse donc entendre que ce deuxième niveau d'exigences n'a toujours pas l'intention d'imposer la mise en œuvre de la lutte intégrée. C'est d'ailleurs ce qui ressort d'un examen plus approfondi du référentiel. Le deuxième niveau d'exigences demande l'application de mesures qui contribuent à l'application de la lutte intégrée, pour la plupart déjà prévues par la réglementation, sans appliquer complètement les principes de ce mode de

---

<sup>1667</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe III ; règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II, BCAA 4.

<sup>1668</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, Tome 2 : Chapitres 5 à 16, Version 7 validée par la Commission, p. 190.

<sup>1669</sup> Article D617-2, point 2°, du CRPM, tel que créé par le décret n° 2011-694 précité.

<sup>1670</sup> Article D617-3 du CRPM, tel que créé par le décret n° 2011-694 précité.

<sup>1671</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D617-3 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant le référentiel relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles, *JORF* du 21 juin 2011.

<sup>1672</sup> Article D617-3 du CRPM, point 2°, et arrêté du 20 juin 2011, *op. cit.*, Annexe, point II.

<sup>1673</sup> Cf. paragraphe n° 404.

lutte<sup>1674</sup>.

L'« exigence n° 5 » du référentiel demande ainsi de « *disposer de moyens d'aide à la décision permettant de justifier chaque intervention tels que : Réalisation d'observations sur l'état sanitaire des cultures dans des parcelles représentatives de l'exploitation (contrôles visuels, piégeages). [...] Appel à un service de conseil technique agréé* »<sup>1675</sup>. Or, la directive 2009/128/CE demande déjà, dans le cadre de la mise en œuvre de la lutte intégrée, que les Etats membres « *s'assurent en particulier que les utilisateurs professionnels aient à leur disposition l'information et les outils de surveillance des ennemis des cultures et de prise de décision, ainsi que des services de conseil sur la lutte intégrée contre les ennemis des cultures* »<sup>1676</sup>. Comme il a été vu précédemment<sup>1677</sup>, la France a d'ailleurs mis en place une formation individuelle obligatoire des utilisateurs professionnels de pesticides et des conseillers à leur utilisation, afin d'optimiser l'utilisation des pesticides et d'encourager le recours à la lutte intégrée. Le code rural va même plus loin que le dispositif de certification environnementale puisqu'il impose que l'activité de conseil phytosanitaire soit économiquement indépendante de la vente ou de l'application de pesticides<sup>1678</sup>. Le deuxième niveau d'exigences de la certification environnementale accepte, au contraire, que le conseil soit délivré par un distributeur de produits phytopharmaceutiques, sans imposer que ce conseil soit indépendant de l'activité de vente de ces produits<sup>1679</sup>.

Le référentiel de ce deuxième niveau d'exigences demande également que les agriculteurs enregistrent les observations débouchant sur l'application de pesticides, en particulier la cible visée et le facteur déclenchant<sup>1680</sup>. Or, les exigences de l'Union européenne en matière de traçabilité des produits phytopharmaceutiques imposent déjà l'enregistrement des pesticides utilisés, le moment de leur utilisation ainsi que la zone et la culture où le produit a été utilisé<sup>1681</sup>. La certification environnementale ne fait donc qu'ajouter aux exigences de l'Union européenne en matière de traçabilité phytopharmaceutique, des mentions relatives aux raisons

---

<sup>1674</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 1105.

<sup>1675</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D617-3 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant le référentiel relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles, *JORF* du 21 juin 2011, Annexe, point II.

<sup>1676</sup> Directive 2009/128/CE, *op. cit.*, Article 14, paragraphe 2.

<sup>1677</sup> Cf. paragraphe n° 333.

<sup>1678</sup> Article L254-1, paragraphe II, point 3°, du CRPM.

<sup>1679</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D617-3 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant le référentiel relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles, *JORF* du 21 juin 2011, Annexe, point II, note de bas de page n° 4.

<sup>1680</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D617-3 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant le référentiel relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles, *JORF* du 21 juin 2011, Annexe, point II.

<sup>1681</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, Article 67, paragraphe 1.

justifiant ces traitements. Ces mentions sont toutefois intéressantes puisque, en obligeant l'agriculteur à justifier ses traitements, elles peuvent l'amener à s'interroger sur le bien-fondé de ces traitements et, ce faisant, à les limiter.

**413. L'adhésion à des démarches collectives.** Enfin, il est à noter que le deuxième niveau d'exigences demande l'adhésion à des démarches collectives, en particulier en ce qui concerne la protection des plantes<sup>1682</sup>. Ce type d'adhésion est de nature à susciter une émulation positive entre les agriculteurs, et peut donc stimuler l'engagement du plus grand nombre dans le troisième niveau d'exigences<sup>1683</sup>.

Une telle démarche collective de protection des plantes peut en outre être mise en œuvre dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE) tel que prévu par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>1684</sup>. Ces groupements, qui associent plusieurs exploitants agricoles, doivent en effet proposer, dans le cadre d'un projet pluriannuel, *« des actions relevant de l'agro-écologie permettant d'améliorer les performances économique, sociale et environnementale de ces exploitations, notamment en favorisant l'innovation technique, organisationnelle ou sociale et l'expérimentation agricoles »*<sup>1685</sup>. Il est à noter qu'à la version initialement proposée par le gouvernement, qui ne visait que la performance économique et la performance environnementale<sup>1686</sup>, a été ajoutée la performance sociale, définie comme *« la mise en œuvre de mesures de nature à améliorer les conditions de travail des membres du groupement et de leurs salariés, à favoriser l'emploi ou à lutter contre l'isolement en milieu rural »*. Une démarche collective de protection des plantes qui vise la mise en œuvre de la lutte intégrée correspond donc aux actions agroécologiques que les GIEE doivent proposer. Or, les actions réalisées dans le cadre d'un GIEE peuvent *« bénéficier de majorations dans l'attribution des aides publiques »*<sup>1687</sup>. Cette disposition permettra donc aux agriculteurs de bénéficier de soutiens supplémentaires, ce qui peut s'avérer intéressant, dans la mesure où aucun appui financier n'est prévu pour la

---

<sup>1682</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D617-3 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant le référentiel relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles, *JORF* du 21 juin 2011, Annexe, point II, Exigence n° 6.

<sup>1683</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), « Le Grenelle de l'environnement et la certification environnementale des exploitations agricoles : un exemple de conception participative », *op. cit.*, p. 64.

<sup>1684</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 3.

<sup>1685</sup> *Ibid.*

<sup>1686</sup> Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté au nom de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, par M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 1548, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, Article 3.

<sup>1687</sup> Loi n° 2014-1170, *op. cit.*, Article 3.

mise en œuvre du dispositif de certification environnementale. Les GIEE, mesure « phare » de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, ne sont toutefois pas vraiment novateur. Un dispositif similaire était en effet prévu, dès 1991, dans le cadre de la politique agricole commune. Le règlement n° 2328/91 encourageait ainsi les groupements d'agriculteurs favorisant l'entraide, *« y compris pour l'utilisation de nouvelles technologies et de pratiques visant la protection et l'amélioration de l'environnement et le maintien de l'espace naturel ainsi que de groupements visant l'introduction de pratiques agricoles alternatives, notamment les techniques dites biologiques, les techniques de lutte intégrée pour la protection des cultures et les techniques extensives »*<sup>1688</sup>.

Cependant, il n'en reste pas moins que le deuxième niveau de la certification environnementale, au-delà de la correcte application de la réglementation déjà en vigueur, cherche essentiellement à systématiser l'adoption de bons réflexes qui relèvent plus des bonnes pratiques phytosanitaires que de la lutte intégrée. Au demeurant, il a pour objet d'intégrer l'ensemble des démarches pré-existantes et ne peut donc aller très loin dans les exigences imposées<sup>1689</sup>. Il s'ensuit que la qualification de « certification environnementale », choisie pour ce deuxième niveau d'exigences, semble quelque peu usurpée, tout du moins au regard des exigences phytosanitaires. Ce niveau de certification ne permettra vraisemblablement pas de *« bouleverser les pratiques actuelles »*<sup>1690</sup>, comme l'ambitionne cependant le troisième niveau d'exigences.

## **Paragraphe II. Une obligation de résultats pour le troisième niveau d'exigences**

**414.** Le respect du troisième niveau d'exigences environnementales est vérifié à l'aide d'indicateurs mesurant l'effectivité d'objectifs pour la plupart chiffrés, en particulier en ce qui concerne les traitements phytopharmaceutiques (A). Ce dispositif de certification environnementale vient toutefois pallier le défaut d'application de la réglementation en matière de lutte intégrée. En outre, le label qu'il crée se surajoute aux nombreux signes et affichages déjà existants (B).

---

<sup>1688</sup> Règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, JOCE L 218 du 6 août 1991, considérant n° 34.

<sup>1689</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), *op. cit.*, p. 49 et 51.

<sup>1690</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 1105.

## **A. Des objectifs chiffrés mesurés à l'aide d'indicateurs**

**415. Des indicateurs répartis par thématique dans l'option A.** Le troisième niveau d'exigences du dispositif de certification environnementale a pour objet l'obtention de la certification « *exploitation de haute valeur environnementale* » ainsi que l'utilisation du label correspondant sur les produits agricoles issus d'une telle exploitation. Pour ce faire, les agriculteurs peuvent choisir entre deux options, l'option A et l'option B<sup>1691</sup>.

L'option A reprend les quatre thématiques référencées par le deuxième niveau d'exigences et demande aux agriculteurs d'obtenir au moins dix points dans chacune de ces thématiques pour pouvoir être certifiés. Le choix de conserver les mêmes thématiques entre les niveaux deux et trois de la certification s'avère judicieux. Le dispositif est ainsi plus lisible, ce qui était d'ailleurs l'un des objectifs du Grenelle de l'environnement<sup>1692</sup>. Si bien que les agriculteurs engagés dans le deuxième niveau de certification peuvent plus facilement évaluer et donc fournir les efforts supplémentaires nécessaires à l'obtention du troisième niveau de certification.

Concernant, plus précisément, les indicateurs de la thématique « *stratégie phytosanitaire* », ils sont adaptés à chaque type de cultures. Toutefois, pour l'ensemble des cultures, un même indicateur est exigé, à savoir l'adoption de méthodes alternatives aux pesticides. En outre, les autres indicateurs s'attachent à mesurer les réductions effectives de traitements phytopharmaceutiques. Il s'agit ainsi du pourcentage de la SAU non traité, de l'indicateur de fréquence de traitement (IFT)<sup>1693</sup> pour les produits herbicides et pour les autres pesticides, du pourcentage de la SAU engagé dans une mesure agro-environnementale visant la réduction de la consommation de pesticides<sup>1694</sup> et, enfin, des conditions d'application des traitements phytopharmaceutiques visant à limiter les fuites dans le milieu et allant au-delà des obligations réglementaires. L'indicateur de fréquence de traitement a été distingué pour les herbicides par rapport aux autres pesticides, dans la mesure où la réduction d'emploi des

---

<sup>1691</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D617-4 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les indicateurs les mesurant, *JORF* n° 142 du 21 juin 2011, Annexe.

<sup>1692</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), *op. cit.*, p. 53.

<sup>1693</sup> Selon le site Internet du ministère chargé de l'agriculture, l'indicateur de fréquence de traitement « *comptabilise le nombre de doses homologuées de pesticides utilisées sur un hectare au cours d'une campagne. Cet indicateur peut être calculé pour un ensemble de parcelles, une exploitation ou un territoire. Il peut également être décliné par grandes catégories de produits (herbicides ; fongicides ; insecticides et acaricides ; autres produits)* » : explications disponibles à l'adresse <http://agriculture.gouv.fr/Calculez-vos-indicateurs,1620>, page consultée le 9 juillet 2014.

<sup>1694</sup> Les mesures agro-environnementales sont abordées ci-après, paragraphe n° 445 et s.



herbicides implique généralement un changement des pratiques agricoles, ce qui n'est pas forcément le cas pour les autres pesticides<sup>1695</sup>.

**416. Des indicateurs globaux dans l'option B.** L'option B, quant à elle, impose la satisfaction d'indicateurs globaux, à savoir d'une part, un pourcentage de la SAU en infrastructures agro-écologiques<sup>1696</sup> d'au moins 10 % ou un pourcentage de la SAU en prairies permanentes de plus de cinq ans d'au moins 50 % et, d'autre part, un poids des intrants dans le chiffre d'affaires d'au plus 30 %<sup>1697</sup>. Parmi ces intrants sont bien évidemment pris en compte les produits phytopharmaceutiques.

L'option B, comme l'option A, met en place des obligations de résultats, non des obligations de moyens, comme c'était le cas pour le deuxième niveau d'exigences<sup>1698</sup>. Il est vrai que la loi Grenelle II prévoyait que le plus haut niveau de certification environnementale, et seulement celui-là, repose sur des « *indicateurs de performance environnementale* »<sup>1699</sup>. Pour ce troisième niveau d'exigences, l'enjeu consiste donc à dépasser la simple rationalisation des pratiques phytopharmaceutiques, afin de susciter l'adoption de pratiques alternatives. En conséquence, ce troisième niveau d'exigences est à même de contribuer à réduire la dépendance aux pesticides et, plus précisément, diminuer de moitié les quantités de produits employées. Pour y parvenir, le dispositif de la certification environnementale doit toutefois susciter l'adhésion d'un nombre suffisamment important d'agriculteurs<sup>1700</sup>, sans que la majorité s'arrête au premier ou au deuxième niveau d'exigences.

**417. Des indicateurs simples.** Il faut enfin ajouter que ces indicateurs de performance environnementale sont relativement simples. Certains indicateurs mesurent même les effets des pratiques agricoles sur la biodiversité et sur l'eau, alors que de tels indicateurs sont toujours à l'étude dans le cadre du dispositif d'affichage environnemental étudié précédemment<sup>1701</sup>. C'est pourquoi certains auteurs sont d'avis que le dispositif de certification environnementale doit être adopté préférentiellement à celui de l'affichage

---

<sup>1695</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), *op. cit.*, p. 57.

<sup>1696</sup> Les infrastructures agro-écologiques sont les particularités topographiques listées en annexe III de l'arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), *JORF* n° 163 du 17 juillet 2010 : il s'agit par exemple des prairies permanentes, landes, bandes tampons, jachères et fossés.

<sup>1697</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D617-4 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les indicateurs les mesurant (rectificatif), *JORF* du 14 juillet 2011.

<sup>1698</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 1109.

<sup>1699</sup> Loi n° 2010-788, *op. cit.*, Article 109, paragraphe I.

<sup>1700</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), *op. cit.*, p. 48.

<sup>1701</sup> Cf. paragraphe n° 385.

environnemental, même s'il n'est pas aussi complet<sup>1702</sup>.

Il peut toutefois être déploré que les indicateurs mesurant la stricte réduction des traitements phytopharmaceutiques et des risques qui y sont liés restent très largement majoritaires par rapport à ceux relatifs à la mise en œuvre de pratiques alternatives. Si bien qu'il paraît possible, pour un agriculteur, d'obtenir les dix points requis dans la thématique « *stratégie phytosanitaire* » de l'option A, sans mettre en place de méthodes de prévention ou de lutte alternatives aux pesticides. En théorie tout du moins car en ce qui concerne par exemple l'IFT, l'objectif visé est celui du plan Ecophyto 2018, à savoir une réduction de moitié de l'IFT de référence<sup>1703</sup>. Or, cette réduction ne peut intervenir qu'au prix d'un changement des pratiques agricoles. De plus, la satisfaction des indicateurs de la thématique « *biodiversité* » devrait permettre de renforcer, grâce à la diversité des variétés cultivées ou l'entretien des infrastructures agroécologiques, la population d'organismes utiles et la protection phytosanitaire qu'ils assurent naturellement.

## ***B. Un dispositif supplémentaire***

**418. Un moyen pour faire appliquer la lutte intégrée.** Il ne faut pas perdre de vue que la mise en place des méthodes alternatives aux pesticides, exigée par l'option A et sous-tendue par l'option B, revient en fait, ni plus ni moins, à appliquer les principes de la lutte intégrée. Or, cette lutte intégrée est censée être, selon l'article 55 du règlement n° 1107/2009, d'application courante depuis le premier janvier 2014. Comme il a largement été vu, la réalité est cependant tout autre. En outre, les dispositions prévues par la directive 2009/128/CE en matière de lutte intégrée sont plus floues. Si le considérant n° 19 de cette directive indique clairement que la mise en œuvre des principes de la lutte intégrée est « *obligatoire* », le considérant n° 18 n'est pas aussi péremptoire. En effet, selon ce dernier considérant, « *[i]l convient que les Etats membres encouragent une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, [...] et qu'ils créent les conditions et prennent les mesures nécessaires à sa mise œuvre* ». De plus, l'article 14 relatif à la lutte intégrée s'adresse aux Etats membres pour la mise en œuvre des principes de cette lutte, non aux utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, comme le fait l'article 55 du règlement n° 1107/2009. Enfin, le considérant n° 19 de la directive 2009/128/CE précise que « *le principe de subsidiarité*

---

<sup>1702</sup> GRAVEY (V.), TREYER (S.) et MONTGOMERY (H.), « Information et affichage environnementaux dans le secteur alimentaire », Policy Brief, *IDDRI SciencesPo*, n° 12, Septembre 2012, p. 4.

<sup>1703</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), *op. cit.*, p. 57.

*s'applique aux modalités de mise en œuvre des principes de lutte intégrée* ». Dans ces conditions, le dispositif de certification environnementale apparaît comme un nouvel outil juridique, faisant cette fois-ci appel au volontariat, mis en place par la France en application du principe de subsidiarité pour faire appliquer les principes de la lutte intégrée, pour l'instant peu suivis.

**419. Un label à l'intérêt discutable.** Par ailleurs, si ce dispositif paraît intéressant pour encourager la mise en place de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, il est toutefois permis de s'interroger sur l'intérêt présenté par la création d'un nouveau label en termes de lisibilité pour le consommateur et pour certains professionnels non spécialistes. Ce label se surajoute à une véritable forêt de signes distinctifs et dispositifs d'affichage, comme il a été répété tout au long de ce titre consacré aux certifications de produits et de productions. Il a été vu en particulier que les labels écologiques de l'Union européenne et français ont déjà du mal à percer à côté du label « agriculture biologique », mieux reconnu par les consommateurs dans le domaine agricole. Il est donc vraisemblable que le label « *issu d'une exploitation à haute valeur environnementale* » aura encore plus de difficultés à se faire une place. Le constat peut toutefois être nuancé dans la mesure où ce dernier label, bien que sans doute peu reconnu par les consommateurs, peut en revanche séduire les industriels et les distributeurs de l'agroalimentaire<sup>1704</sup>, à la condition qu'ils y soient sensibilisés.

**420. Conclusion du chapitre II.** L'Union européenne impose des conditions de production très rigoureuses pour l'agriculture biologique, qui limitent très fortement le recours aux intrants agrochimiques. L'usage de produits phytopharmaceutiques est en particulier strictement limité à des cas et selon des modalités bien précises. Pour compenser les pertes de production engendrées par ces pratiques par rapport à l'agriculture conventionnelle, les agriculteurs ont la possibilité de vendre leurs produits biologiques, identifiés grâce à des logos et termes variés, à des prix plus élevés. Surtout, plusieurs dispositifs publics, aux niveaux français et de l'Union européenne, ont pour objet de soutenir la production biologique et la consommation de produits issus de ce mode de production. Ces soutiens, tout comme la labellisation, peinent cependant à susciter le développement de l'agriculture biologique dans les proportions attendues par les pouvoirs publics. L'adhésion à

---

<sup>1704</sup> MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), *op. cit.*, p. 64.

ce mode de production relève, avant tout, de la conviction personnelle d'un nombre limité d'agriculteurs. Tel n'est pas le cas du dispositif de certification environnementale qui prévoit trois niveaux d'exigences environnementales, le premier correspondant en réalité au respect des règles de la conditionnalité de la politique agricole commune. Si le deuxième niveau d'exigences environnementales est plus intéressant, les objectifs fixés correspondent cependant, pour la plupart, à des exigences réglementaires. Ce deuxième niveau d'exigences, comme le premier, met en place des obligations de moyens. Le troisième niveau d'exigences environnementales, en revanche, implique le respect d'obligations de résultats, mesurables à l'aide d'indicateurs le plus souvent quantitatifs en ce qui concerne les traitements phytopharmaceutiques. Il s'accompagne en outre d'un label, « *issu d'une exploitation à haute valeur environnementale* », qui se surajoute aux nombreux signes déjà existants. Il vise enfin la généralisation de la lutte intégrée, pourtant déjà prévue par le droit de l'Union européenne des produits phytopharmaceutiques.

**421. Conclusion du titre II.** Les labels, signes distinctifs et autres systèmes de renseignement sur les qualités sanitaires et environnementales des produits agroalimentaires sont légion. Il s'ensuit une certaine confusion, pour ne pas dire une confusion certaine, dans l'esprit du consommateur, voire même de l'acheteur professionnel plus averti. Malgré la volonté de simplification<sup>1705</sup>, le résultat est à l'opposé : « *au lieu de réduire les messages, on en rajoute toujours d'autres* »<sup>1706</sup>. Aux dispositifs officiels, encadrés par les pouvoirs publics, s'ajoutent en outre de nombreuses initiatives privées. C'est le cas par exemple du label « *Bee friendly* », créé par trois associations européennes d'apiculteurs pour distinguer les produits agroalimentaires issus de méthodes agricoles qui bannissent les OGM et limitent le recours aux pesticides nuisibles pour les abeilles<sup>1707</sup>. Le risque de confusion de ce label privé avec les produits issus de l'agriculture biologique est grand.

En outre, il ne faut pas perdre de vue que tous ces signes distinctifs sont tenus de respecter le droit de l'OMC, plutôt frileux à l'égard des méthodes de production qui ne peuvent pas être facilement identifiées à travers certaines caractéristiques du produit fini.

---

<sup>1705</sup> Pour les signes de qualité agricoles par exemple, la Commission européenne projetait d'unifier l'AOP et l'IGP et de supprimer les STG, proposition qui n'a finalement pas été suivie dans le règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JOUE L 343 du 14 décembre 2012.

<sup>1706</sup> OLSZAK (N.), « Acteurs et méthodes de la politique de qualité du produit agricole – Rapport de synthèse », *Revue de Droit rural*, n° 396, Octobre 2011, Dossier 24, n° 38.

<sup>1707</sup> THOMAS (K.), « Les apiculteurs lancent un label européen pour sauver les abeilles », *Euractiv*, 27 février 2014, disponible à l'adresse : <http://www.euractiv.fr/pac/le-label-bee-friendly-la-rescous-news-533760>, page consultée le 5 février 2014.

Au demeurant, le développement de la part de marché occupée par les produits étiquetés avec un signe distinctif est, par définition, limité. Ces produits labellisés ont en effet pour objet de garantir une ou plusieurs caractéristiques qui les distinguent par rapport à la masse des produits issus de l'agriculture conventionnelle. Ils ne peuvent, par essence même, devenir la norme. Comme le remarque un rapport gouvernemental au sujet de l'agriculture biologique, la croissance de ce type d'agriculture est susceptible de remettre en cause son identité et, donc, son attrait<sup>1708</sup>. Ce qui fait la particularité des produits issus de l'agriculture biologique, c'est précisément qu'ils se distinguent notoirement de la majorité des produits.

Enfin, il doit être souligné que le dispositif français de la certification environnementale a en réalité pour objet, concernant la protection phytosanitaire, de généraliser l'application de la lutte intégrée, pourtant déjà requise par le droit de l'Union européenne. En d'autres termes, ce dispositif optionnel de certification cherche à pallier les difficultés de mise en œuvre de la réglementation, ce qui n'est pas rare dans le domaine agricole<sup>1709</sup>.

Le recours aux dispositifs de certification de produits et de productions reste, malgré tout, intéressant, dans la mesure où il fait intervenir le marché, oublié des classiques instruments de police administrative. Ce faisant, d'autres acteurs que les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques sont sollicités pour réduire l'emploi de ces produits, à savoir les industriels de l'agroalimentaire et les consommateurs. Cette démarche rejoint ainsi l'approche globale intégrée mise en place par le droit alimentaire de l'Union européenne. Les soutiens publics à l'agriculture biologique suivent aussi l'esprit de cette approche globale intégrée en cherchant à développer, outre le nombre d'exploitations et la surface agricole engagés dans ce type d'agriculture, la consommation de produits biologiques dans la restauration collective. C'est enfin le même état d'esprit qui peut être remarqué dans le dispositif de certification environnementale des exploitations agricoles, puisqu'il s'accompagne d'un label pour les produits issus du troisième niveau d'exigences. Le rôle du marché dans l'orientation des pratiques agricoles vers des solutions alternatives aux pesticides ne sera sans doute pas décisif. Il n'en reste pas moins utile. Il mérite, à ce titre, d'être mieux exploité. Le rôle de la politique agricole commune, en revanche, est d'une tout autre ampleur.

---

<sup>1708</sup> MADIGNIER (M.-L.), PARENT (B.) et QUEVREMONT (P.), *op. cit.*, p. 60.

<sup>1709</sup> DOUSSAN (I.), « Les approches volontaires dans le secteur de la production agricole – Analyse juridique », in HERVE-FOURNEREAU (N.), (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. L'univers des normes, Rennes, 2008, p. 293.

### ***Titre III. La politique agricole commune enlisée dans son objectif productiviste fondateur***

**422. Des soutiens financiers nécessaires.** Pour réduire l'emploi des pesticides en agriculture, *a fortiori* de façon conséquente comme le projette le plan Ecophyto 2018, des économistes et agronomes de l'INRA estiment indispensable d'aider financièrement les agriculteurs à adopter des pratiques alternatives<sup>1710</sup>. En effet, une forte taxation des pesticides et un accompagnement par le conseil agricole<sup>1711</sup>, tout aussi indispensables, ne suffisent pour autant pas, selon ces estimations, à atteindre l'objectif de réduction de moitié de la consommation de pesticides, fixé par le plan français<sup>1712</sup>. Les aides accordées au monde agricole peuvent donc contribuer, en fonction de leurs conditions d'octroi, à diminuer les quantités de pesticides utilisées. Les plus importantes d'entre elles sont, sans conteste, les aides attribuées dans le cadre de la politique agricole commune<sup>1713</sup>.

**423. Une politique agricole commune prépondérante.** Première politique communautaire lors de sa mise en place en 1962, la politique agricole commune conserve toujours une place prépondérante<sup>1714</sup>. Lors de sa création, elle a pour objectifs d'augmenter la productivité agricole afin de garantir, à des prix raisonnables, la sécurité des approvisionnements pour les consommateurs communautaires, tout en assurant les revenus des agriculteurs<sup>1715</sup>. Les objectifs de la politique agricole commune sont donc d'ordre

---

<sup>1710</sup> JACQUET (F.), BUTAULT (J.-P.) et GUICHARD (L.), « Changements de pratiques et possibilités de réduire l'usage des pesticides – Une analyse sur le secteur des grandes cultures en France », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011.

<sup>1711</sup> Ces instruments sont développés précédemment, respectivement paragraphe n° 309 et s. et paragraphe n° 348 et s.

<sup>1712</sup> JACQUET (F.), BUTAULT (J.-P.) et GUICHARD (L.), *op. cit.*, Décembre 2011.

<sup>1713</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 796 et s. Les aides d'Etat étant bien moins conséquentes que les aides accordées au titre de la politique agricole commune, elles ne seront pas abordées dans le cadre de la présente étude ; pour une présentation générale de ces aides d'Etat, voir par exemple HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 798 et s.

<sup>1714</sup> Pour une présentation historique de la PAC plus détaillée, se reporter à l'introduction, paragraphe n° 5 et s.

<sup>1715</sup> Pour rappel, l'article 39, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, dispose ainsi :

« La politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
- c) de stabiliser les marchés,
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements,
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».

économique, commercial et social. Si le modèle agroindustriel intensif mis en œuvre pour satisfaire ces objectifs permet d'augmenter la productivité, il est aussi fortement décrié. Ce modèle est donc progressivement réorienté vers un modèle agricole plus respectueux de l'environnement, de la santé, du niveau de vie des agriculteurs et enfin moins coûteux de façon à tendre vers les prix agricoles mondiaux. Suite aux réformes successives, les aides conditionnées du premier pilier et les aides du second pilier consacré au développement rural peuvent contribuer à l'objectif d'utilisation durable des pesticides, fixé par la directive 2009/128/CE. En théorie tout du moins puisqu'une analyse plus fine de la conditionnalité des aides du premier pilier, telle que prévue par la réforme de 2013, montre que les prescriptions conduisant à des restrictions d'usage des pesticides sont, en réalité, peu représentées, peu contraignantes et/ou peu appliquées. Il en découle que ces aides directes continuent de soutenir majoritairement des pratiques agricoles conventionnelles (Chapitre I). Quant aux aides du second pilier, les prescriptions, réelles, en faveur d'une diminution d'emploi des pesticides, manquent parfois d'ambition et captent peu de fonds comparativement aux aides du premier pilier (Chapitre II). En outre, les prescriptions des aides du premier comme du second pilier conduisent, *in fine*, à appliquer des objectifs pour certains déjà fixés par la réglementation. Il en ressort que la politique agricole commune, malgré un affichage croissant de la réorientation vers la rémunération de biens publics, notamment environnementaux, a en réalité toutes les peines à dépasser la recherche initiale de productivité qui a conduit au modèle agroindustriel (Chapitre III).

## Chapitre I. Des aides directes toujours dédiées à l'agriculture conventionnelle

424. Depuis la révision à mi-parcours de 2003, les agriculteurs perçoivent, au titre du premier pilier de la politique agricole commune, un paiement direct dit découplé en ce sens qu'il n'est plus indexé sur les facteurs de production<sup>1716</sup>. Ce faisant, le soutien à la production grâce au maintien de prix agricoles élevés est réorienté vers un soutien aux producteurs grâce à une aide au revenu<sup>1717</sup>. Ce régime de paiement unique est poursuivi dans le cadre de la réforme du bilan de santé de la PAC<sup>1718</sup>. Il est remplacé, suite à la réforme de 2013, par un régime de paiement de base<sup>1719</sup>, dont l'objectif consiste à réduire les disparités entre les montants attribués, non seulement d'un Etat membre à l'autre, mais aussi d'un agriculteur à l'autre au sein d'un même Etat membre. Comme pour les précédents paiements directs, l'octroi du paiement de base est subordonné au respect des règles de la conditionnalité. Ces règles s'avèrent toutefois peu contraignantes, en particulier vis-à-vis de l'objectif de réduction d'emploi des produits phytopharmaceutiques (Section I). A côté de ce paiement de base est institué un paiement pour les pratiques agricoles favorables au climat et à l'environnement. Il en ressort que les paiements directs se décomposent, d'une part, en un paiement de base conditionné et, d'autre part, en une « *composante écologique obligatoire* » destinée à soutenir « *les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement* » et améliorer les « *performances environnementales* » de la politique agricole commune<sup>1720</sup>. Malgré tout, les ambitions écologiques de ce « paiement vert », ou « *nouveau "pilier vert" du premier*

---

<sup>1716</sup> Ce paiement direct découplé a été mis en place par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001, JOUE L 270 du 21 octobre 2003.

<sup>1717</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, considérant n° 24.

<sup>1718</sup> Plus particulièrement dans le cadre du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, JOUE L 30 du 31 janvier 2009.

<sup>1719</sup> Ce paiement de base est institué par le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, JOUE L 347 du 20 décembre 2013, voir notamment considérant n° 21.

<sup>1720</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, considérant n° 37.



*pilier* »<sup>1721</sup>, s'avèrent décevantes, eu égard en particulier aux objectifs fixés par la directive 2009/128/CE (Section II).

### ***Section I. Un paiement de base conditionné a minima***

**425.** A l'issue de la réforme de 2013, l'octroi des paiements directs du premier pilier de la politique agricole commune reste subordonné au respect des règles relatives à la conditionnalité, tout du moins pour le paiement de base nouvellement introduit. A l'origine exclusivement environnementales et fixées par les Etats membres<sup>1722</sup>, ces règles englobent, depuis la réforme de 2003, d'autres domaines et sont fixées dans l'ensemble au niveau de l'Union européenne<sup>1723</sup>. Depuis cette réforme, les règles de la conditionnalité comprennent ainsi, d'une part, les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et, d'autre part, les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) dont le contenu est précisé par chaque Etat membre à partir des thématiques définies au niveau de l'Union européenne. Dans un souci d'amélioration de la lisibilité de ces règles, le tout dernier règlement n° 1306/2013 a fusionné, au sein d'un même tableau, les dispositions relatives aux exigences réglementaires en matière de gestion et celles relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales<sup>1724</sup>. Cette simplification ne s'est pour autant pas accompagnée d'un renforcement des prescriptions, loin s'en faut. Les « exigences » réglementaires en matière de gestion s'avèrent même plutôt moins exigeantes qu'avant la réforme, tout du moins en ce qui concerne l'usage des pesticides. Le constat est similaire pour les bonnes conditions agricoles et environnementales, même s'il est moins sévère (Paragraphe I). Peu exigeantes, les règles de la conditionnalité pèchent aussi par leur manque d'application (Paragraphe II).

---

<sup>1721</sup> HERMON (C.), « Agriculture et environnement – Un nouveau projet pour la PAC ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 574, Janvier 2014, p. 54.

<sup>1722</sup> Règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, *JOCE* L 160 du 26 juin 1999, Article 3.

<sup>1723</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001, *JO* L 270 du 21.10.2003, Articles 4 et 5.

<sup>1724</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II.

## Paragraphe I. Des règles en recul

**426. Une lutte intégrée facultative.** Les exigences réglementaires en matière de gestion consistent, comme leur nom l'indique, à respecter certaines prescriptions réglementaires prévues par l'Union européenne dans les trois grands domaines suivants : premièrement, environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres ; deuxièmement, santé publique, santé animale et santé végétale ; troisièmement enfin, bien-être des animaux<sup>1725</sup>.

Concernant les règles d'usage des produits phytopharmaceutiques, il a été vu, lors de la présentation du dispositif français de certification environnementale des exploitations agricoles<sup>1726</sup>, que les exigences réglementaires en matière de gestion de la politique agricole commune se bornaient au respect des première et deuxième phrases de l'article 55 du règlement n° 1107/2009<sup>1727</sup>. Autrement dit, le respect des conditions de délivrance de l'autorisation et l'application des principes de bonnes pratiques phytosanitaires suffisent, désormais, pour percevoir le paiement de base de la politique agricole commune. Nul n'est besoin de mettre en œuvre les principes de la lutte intégrée, mentionnés à la troisième phrase de l'article 55 du règlement n° 1107/2009, ce qui fait d'ailleurs l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes européenne<sup>1728</sup>.

Cette évolution constitue même un recul, dans la mesure où les précédents règlements, à savoir les règlements n° 73/2009 et 1782/2003, renvoyaient au respect des conditions énoncées par l'article 3 de la directive 91/414/CEE<sup>1729</sup>. Or, cet article 3 comprenait, en plus des conditions susvisées, l'application des principes de la lutte intégrée<sup>1730</sup>. Certes, la définition de la lutte intégrée était moins stricte que celle donnée par la directive 2009/128/CE et s'appliquait uniquement « *chaque fois que cela sera possible* »<sup>1731</sup>. Il n'en demeure pas moins que la lutte intégrée était au moins mentionnée dans les exigences réglementaires en matière de gestion de la conditionnalité. De plus, la réforme de 2013 de la politique agricole commune se place en porte-à-faux par rapport au droit de l'Union européenne des produits phytopharmaceutiques. Le règlement n° 1107/2009 qui encadre la mise sur le marché des

---

<sup>1725</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 93, paragraphe I, et Annexe II.

<sup>1726</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 403 et s.

<sup>1727</sup> Cf. règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II, ERMG 10.

<sup>1728</sup> Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, n° 36 et encadré 6, p. 27.

<sup>1729</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe II ; règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, Annexe III.

<sup>1730</sup> Pour plus de détails, voir la section consacrée à la certification environnementale des exploitations agricoles, paragraphe n° 403 et s.

<sup>1731</sup> Directive 91/414/CEE, *op. cit.*, Article 3, paragraphe 3.

produits phytopharmaceutiques considère en effet que « *le Conseil devrait inclure dans les exigences légales de gestion mentionnées à l'annexe III du règlement (CE) n° 1782/2003 [...], les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures* »<sup>1732</sup>. Selon l'article 55 du règlement n° 1107/2009, cette lutte intégrée relève de l'« *utilisation appropriée* » des produits phytopharmaceutiques et s'applique le premier janvier 2014 au plus tard.

**427. Une directive-cadre sur l'eau optionnelle.** De la même façon, il est à noter que la directive 2000/60/CE<sup>1733</sup>, dite « directive-cadre sur l'eau » ou « DCE », n'est pas reprise dans les exigences réglementaires en matière de gestion de la conditionnalité<sup>1734</sup>. A ce sujet, la proposition de règlement de la Commission européenne qui a précédé l'adoption du règlement n° 1306/2013 indique que cette directive-cadre sur l'eau, tout comme la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides, « *sera considérée comme faisant partie de l'annexe II*<sup>1735</sup> *une fois que cette directive aura été mise en œuvre par tous les Etats membres et que les obligations directement applicables aux agriculteurs auront été définies* »<sup>1736</sup>.

Du point de vue de l'objectif d'utilisation durable des pesticides, ce choix est pour le moins regrettable. La directive 2000/60/CE cherche en effet à atteindre un bon état des eaux d'ici 2015. Pour ce faire, les Etats membres doivent en particulier réduire les pollutions des eaux dues aux produits phytopharmaceutiques. Ces produits sont ainsi classés parmi les principaux polluants de l'eau<sup>1737</sup>. Plusieurs produits phytopharmaceutiques se trouvent même compris dans la liste des substances prioritaires fixée par l'annexe X de la directive-cadre sur l'eau<sup>1738</sup>, dont les rejets dans l'eau doivent être réduits, voire même supprimés en ce qui concerne les substances dangereuses prioritaires<sup>1739</sup>. Le chlorpyrifos, le diuron, l'isoproturon, le quinoxifène, l'aclonifène, le bifénox et la cyperméthrine, substances actives approuvées par

---

<sup>1732</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 35.

<sup>1733</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOUE* L 327 du 22 décembre 2000.

<sup>1734</sup> La directive-cadre sur l'eau n'était toutefois pas incluse dans les ERMG précédemment prévues par l'annexe III du règlement n° 1782/2003, puis l'annexe II du règlement n° 73/2008.

<sup>1735</sup> L'annexe II précise les règles de la conditionnalité, à savoir les exigences réglementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles et environnementales.

<sup>1736</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune*, COM(2011) 628 final/2, 19 octobre 2011, Article 93, p. 82.

<sup>1737</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOUE* L 327 du 22 décembre 2000, Annexe VIII.

<sup>1738</sup> Les substances prioritaires sont définies à l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2000/60/CE, et listées à l'annexe X de cette directive.

<sup>1739</sup> Les substances dangereuses prioritaires sont définies à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2000/60/CE, et listées à l'annexe X de cette directive.

l'Union européenne pour un usage phytopharmaceutique<sup>1740</sup>, sont ainsi repris à l'annexe X de la directive-cadre sur l'eau, telle que modifiée par l'annexe I de la directive 2013/39/UE<sup>1741</sup>. Pour finir, les rejets de l'ensemble des produits phytopharmaceutiques, indépendamment de leur dangerosité, doivent être réduits pour atteindre un bon état des eaux.

En conséquence, inclure dans la conditionnalité du paiement de base du premier pilier le respect des règles fixées par la directive-cadre sur l'eau permettrait de réduire la pollution des eaux par les pesticides. Cette directive considère d'ailleurs comme « *nécessaire d'intégrer davantage la protection et la gestion écologiquement viable des eaux dans les autres politiques communautaires, telles que celle de [...] la politique agricole* »<sup>1742</sup>. Ce n'est pourtant toujours pas l'option retenue par la politique agricole commune dans sa réforme de 2013. Dans ces conditions, les insuffisances de la conditionnalité des aides agricoles eu égard aux règles de protection de la ressource en eau, déjà soulignées dans un rapport du ministère chargé de l'écologie<sup>1743</sup>, risquent fort de perdurer.

Non seulement le respect des exigences réglementaires en matière de gestion consiste uniquement à limiter les éventuels effets négatifs pour la santé et l'environnement engendrés par l'activité agricole, mais en plus, les prescriptions réglementaires les plus intéressantes du point de vue de l'objectif de réduction des risques et de la dépendance liés aux pesticides ont été retirées de ces exigences réglementaires. Pourtant, un rapport du Conseil d'analyse stratégique de 2011 sur les aides publiques dommageables à la biodiversité invitait à renforcer les règles de la conditionnalité des paiements directs, telles qu'elles s'appliquaient suite au bilan de santé de la PAC<sup>1744</sup>. Loin d'être renforcées, elles sont au contraire affaiblies en ce qui concerne les exigences réglementaires en matière de gestion relatives à la protection phytosanitaire. Ces lacunes ne sont pas complètement comblées par les bonnes conditions agricoles et environnementales.

**428. Certaines restrictions d'usage des pesticides dans les BCAE.** Contrairement aux exigences réglementaires en matière de gestion, qui sont essentiellement des obligations

---

<sup>1740</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 540/2011, *op. cit.*, substances actives approuvées respectivement sous les numéros 111, 192, 28, 82, 215, 180 et 103.

<sup>1741</sup> Directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau, *JOUE* L 226 du 24 août 2013.

<sup>1742</sup> Directive 2000/60/CE, *op. cit.*, considérant n° 16.

<sup>1743</sup> LEVRAUT (A.-M.), *Evaluation de la politique de l'eau*, Rapport d'analyse, Conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 008843-01, Juin 2013, p. 126.

<sup>1744</sup> Centre d'analyse stratégique, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité, Octobre 2011*, Rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, p. 25 et 40.

« de ne pas faire », les bonnes conditions agricoles environnementales constituent de véritables prescriptions de pratiques agricoles qui vont au-delà des règles protectrices de police administrative. En conséquence, elles « *conviennent bien à la complexité des rapports entre les activités agricoles, d'une part, et le fonctionnement des écosystèmes et le maintien de la biodiversité, d'autre part* »<sup>1745</sup>. Certaines prescriptions françaises en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales contribuent directement à réduire les risques liés aux produits phytopharmaceutiques et les quantités de produits utilisées.

Les agriculteurs souhaitant percevoir des paiements directs sont ainsi tenus, depuis le règlement n° 73/2009<sup>1746</sup>, désormais remplacé par le règlement n° 1306/2013<sup>1747</sup>, d'établir des bandes tampons le long des cours d'eau au titre des bonnes conditions agricoles et environnementales. En application du précédent règlement n° 73/2009, la France a interdit, sur ces bandes tampons, tout emploi de produit phytopharmaceutique<sup>1748</sup>. Cette interdiction est toutefois assortie d'une dérogation en cas de lutte obligatoire contre les organismes réglementés, éventuellement décidée par arrêté préfectoral en application de l'article L251-8 du code rural et de la pêche maritime<sup>1749</sup>.

Il est également prévu, tant par le règlement n° 73/2009 que par le règlement n° 1306/2013, que les exploitants agricoles mettent en place une couverture minimale des sols afin d'éviter leur érosion<sup>1750</sup>. Sur ces surfaces en herbe, l'emploi de pesticides chimiques est interdit au niveau français<sup>1751</sup>.

La mise en place de bandes tampons et/ou d'une couverture minimale des sols peut donc contribuer à l'objectif de réduction des risques et de l'emploi des pesticides, tout du moins dans la forme dans laquelle ces BCAE ont été transcrites au niveau français.

---

<sup>1745</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 832.

<sup>1746</sup> Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, *JOCE* L 30 du 31 janvier 2009, Annexe III.

<sup>1747</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II, BCAE 1.

<sup>1748</sup> Article D615-46, paragraphe I, du CRPM, tel que modifié par le décret n° 2010-813 du 13 juillet 2010 relatif aux bonnes conditions agricoles et environnementales, *JORF* n° 163 du 17 juillet 2010. L'interdiction est reprise dans la circulaire annuelle de mise en œuvre de la conditionnalité, soit : pour 2012, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Mise en œuvre de la conditionnalité des aides 2012*, Circulaire DGPAAT/C2012-3069, DGAL/C2012-8004, 8 août 2012, p. 30 ; pour 2011, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Mise en œuvre de la conditionnalité des aides 2011*, Circulaire DGPAAT/C2011-3018 DGAL/C2011-8003, 4 avril 2011, p. 27.

<sup>1749</sup> *Ibid.*

<sup>1750</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe III ; règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II, BCAE 4.

<sup>1751</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, Tome 2 : Chapitres 5 à 16, Version 7 validée par la Commission, p. 190.

Il peut toutefois être relevé que le règlement n° 1306/2013 a intégré<sup>1752</sup> le respect des règles de protection de la pollution des eaux souterraines fixés par la directive 80/68/CEE<sup>1753</sup>, règles autrefois incluses dans les exigences réglementaires en matière de gestion<sup>1754</sup>. Ce basculement de la directive 80/68/CEE des exigences réglementaires en matière de gestion vers les bonnes conditions agricoles et environnementales est justifié par la volonté de conserver, dans la conditionnalité, les règles fixées par cette directive malgré son abrogation le 22 décembre 2013<sup>1755</sup>. Toutefois, il eut sans doute été préférable d'inclure la directive 2006/118/CE<sup>1756</sup> qui l'a remplacée dans les exigences réglementaires en matière de gestion. D'autant plus que cette dernière directive clarifie les obligations en matière de rejets de produits phytopharmaceutiques. En effet, les substances actives de pesticides, ici entendus au sens juridique du terme, à savoir biocides et produits phytopharmaceutiques, leurs métabolites ainsi que leurs produits de dégradation et de réaction pertinents ne doivent pas dépasser le seuil de 0,1 microgrammes par litre individuellement, et 0,5 microgrammes par litre tout cumulé<sup>1757</sup>.

## Paragraphe II. Une conditionnalité peu appliquée

**429. Une conditionnalité qui manque d'effectivité.** De surcroît, la mise en œuvre de ces bonnes conditions agricoles et environnementales, comme d'ailleurs des exigences réglementaires en matière de gestion, manque d'effectivité. Plusieurs raisons sont avancées. Premièrement, la complexité et donc le manque de lisibilité du dispositif, tant pour les agriculteurs que pour les contrôleurs, est dénoncée<sup>1758</sup>. Deuxièmement, la faiblesse des contrôles et sanctions est dénoncée<sup>1759</sup>. Troisièmement enfin, les dispositions prévues dans le

---

<sup>1752</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II, BCAE 3.

<sup>1753</sup> Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, *JOCE* L 20 du 26 janvier 1980.

<sup>1754</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, Annexe III, point A., ligne 2 ; règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe II, point A., ligne 2.

<sup>1755</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, considérant 56.

<sup>1756</sup> Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, *JOUE* L 372 du 27 décembre 2006.

<sup>1757</sup> *Ibid.*, Annexe I.

<sup>1758</sup> Cour des comptes européenne, *La conditionnalité est-elle une politique efficace ?*, Rapport spécial, n° 8, 2008, respectivement p. 18 et s., p. 27 et s. et p. 25 et s. ; BASCHET (J.-F.), « Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006 », *Notes et études socio-économiques*, n° 33, Novembre 2009, p. 58 ; DOUSSAN (I.), « La conditionnalité des aides agricoles : continuité ou innovation ? », in DOUSSAN (I.) et DUBOIS (J.), (dirs.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La Documentation française, Coll. Monde européen et international, Paris, 2007, p.189 et s. ; HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 840-842 et n° 864.

<sup>1759</sup> *Ibid.*

cadre des bonnes conditions agricoles et environnementales s'avèrent difficiles à distinguer de celles adoptées dans le cadre des mesures agroenvironnementales du second pilier qui seront étudiées plus loin<sup>1760</sup>.

**430. Des sanctions insuffisantes en cas de non-respect.** Certes, des progrès de mise en œuvre ont sans conteste été réalisés depuis la mise en place de l'éco-conditionnalité par le règlement n° 1259/1999<sup>1761</sup>. Ce règlement laissait en effet le soin aux Etats membres, non seulement de fixer entièrement le contenu des règles à respecter, mais aussi de prévoir les mesures à prendre en cas de non-respect<sup>1762</sup>. Aucune sanction n'étant prévue au niveau communautaire, l'éco-conditionnalité s'en trouvait peu, voire pas mise en œuvre, ce qui faisait l'objet de critiques sévères<sup>1763</sup>.

Les articles 6 et 7 du règlement n° 1782/2003 ont introduit le principe d'une « sanction administrative » en cas de non-respect des règles de la conditionnalité, sanction matérialisée sous la forme d'une « *réduction ou exclusion du bénéfice des paiements* ». Ce type de sanction n'a rien d'« *une sanction juridique classique telle qu'une amende revêtant un caractère pénal* »<sup>1764</sup>, puisqu'il s'agit simplement de réduire, voire supprimer, un avantage financier. Ce type de sanction répond donc à un tout autre mécanisme, que certains auteurs qualifient de « *pollueur-pas-payé* »<sup>1765</sup>. Au demeurant, les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas, à proprement parler, obligatoires, puisque seuls les agriculteurs qui réclament des paiements directs sont tenus de les mettre en œuvre. Le principe d'une réduction des paiements est conservé par le règlement n° 73/2009<sup>1766</sup>, puis, par le règlement n° 1306/2013<sup>1767</sup>.

Force est de constater que les conditions de mise en œuvre de cette réduction des paiements directs s'avèrent peu contraignantes. En effet, pour calculer le montant de la réduction, « *il est*

---

<sup>1760</sup> *Ibid.* Pour l'étude des mesures agroenvironnementales, voir plus loin : paragraphe n° 445 et s.

<sup>1761</sup> Règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, *JOCE* L 160 du 26 juin 1999.

<sup>1762</sup> *Ibid.*, considérant n° 3.

<sup>1763</sup> ROCHDI (G.), « Politique agricole commune – Chronologie de la réforme de la PAC », *op. cit.*, n° 86 ; DOUSSAN (I.), « L'environnement et la réforme de la PAC adoptée le 26 juin 2003 par les ministres de l'agriculture de l'UE », *op. cit.*, p. 157 ; VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, p. 204 ; BODIGUEL (L.), « Multifonctionnalité de l'agriculture et dispositifs agroenvironnementaux : interrogations sur l'efficacité de la norme », *Revue de Droit rural*, n° 317, novembre 2003, p. 609.

<sup>1764</sup> THIEFFRY (P.), « Protection de l'environnement et politique agricole commune », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2150, 1<sup>er</sup> juin 2007, n° 62 et n° 13.

<sup>1765</sup> BODIGUEL (L.), « Une conditionnalité en bonne santé ! – A propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *Revue de Droit rural*, n° 378, décembre 2009, n° 3.

<sup>1766</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Articles 21 et 23.

<sup>1767</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 91.

tenu compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du non-respect constaté »<sup>1768</sup>. Si le non-respect est dû à une négligence, « le pourcentage de réduction ne dépasse pas 5 % ou, s'il s'agit d'un cas de non-respect répété, 15 % »<sup>1769</sup>. Lorsque la gravité, l'étendue et la durée du non-respect revêtent un « caractère mineur », un simple avertissement peut être appliqué, sans aucune réduction d'aide<sup>1770</sup>. Enfin, « en cas de non-respect intentionnel, le pourcentage de réduction ne peut pas être inférieur à 20 % »<sup>1771</sup>, ce qui sous-entend qu'il peut se limiter à 20 %. Par ailleurs, ces modalités de réduction du paiement de base en cas de non-respect des règles de la conditionnalité ont été introduites par le règlement n° 1782/2003<sup>1772</sup> pour les paiements directs, puis complétées par le règlement n° 146/2008<sup>1773</sup>. En d'autres termes, elles n'ont absolument pas été renforcées par la réforme de 2013, et ce en dépit des critiques susvisées sur la faiblesse des sanctions appliquées. Pour finir, le montant de la « sanction administrative » appliquée en cas de non-respect des règles de la conditionnalité ne correspond pas aux dommages éventuellement causés à l'environnement, comme le relève la Cour des comptes européenne<sup>1774</sup>. En conséquence, le principe pollueur-payeur n'est pas respecté<sup>1775</sup>.

**431. Une conditionnalité insuffisamment contrôlée.** Concernant les contrôles de la mise en œuvre des règles de la conditionnalité, le règlement n° 1306/2013, reprenant les dispositions des précédents règlements, dispose : « *Les Etats membres procèdent à des contrôles sur place pour vérifier si un bénéficiaire respecte les obligations établies au présent titre.* »<sup>1776</sup>. Or, en France, seulement 1 % des bénéficiaires de paiements directs devaient faire l'objet, en 2009, d'un contrôle de la mise en œuvre des règles de la conditionnalité, pour chacun des domaines de mise en œuvre<sup>1777</sup>. Même relevé à 5 % dans le domaine de

<sup>1768</sup> *Ibid.*, Article 99, paragraphe 1.

<sup>1769</sup> *Ibid.*, Article 99, paragraphe 2.

<sup>1770</sup> *Ibid.*, Article 99, paragraphe 2.

<sup>1771</sup> *Ibid.*, Article 99, paragraphe 3.

<sup>1772</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, Articles 6 et 7.

<sup>1773</sup> Règlement (CE) n° 146/2008 du Conseil du 14 février 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et le règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), JOUE L 46 du 21 février 2008, Article 1.

<sup>1774</sup> Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, n° 33.

<sup>1775</sup> *Ibid.*, n° 62 et s.

<sup>1776</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 96, paragraphe 3.

<sup>1777</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Mise en œuvre de la conditionnalité des aides 2009*, Circulaire DGPAAT/C2009-3068, DGAL/C2009-8004, 17 juin 2009, p. 4. Non repris dans les circulaires de 2012 (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Mise en œuvre de la conditionnalité des aides*



l'identification animale, ce taux reste relativement faible. En outre, pas moins de quatre types de services déconcentrés de l'Etat se partagent le contrôle de l'application de la conditionnalité, un service ayant en charge le contrôle des bonnes conditions agricoles et environnementales et les trois autres, le contrôle d'un des trois domaines des exigences réglementaires en matière de gestion<sup>1778</sup>. Si une coordination de ces contrôles est prévue par un seul de ces services, à savoir la direction départementale des territoires, et de la mer le cas échéant, le dispositif de contrôle surprend par sa lourdeur et sa complexité. La Cour des comptes européenne critique d'ailleurs, dans un récent rapport sur l'intégration à la PAC de la politique de l'eau, tant la faiblesse des contrôles effectués par l'ensemble des Etats membres en matière de conditionnalité, que les difficultés liées à ces contrôles<sup>1779</sup>.

Il découle de cette analyse que les règles de la conditionnalité du paiement de base contribuent peu à l'objectif d'utilisation durable des pesticides. Plus prometteur, le « paiement vert » instauré par la réforme de 2013 s'avère en fait décevant.

## ***Section II. Un « paiement vert » faiblement écologique***

**432. Des aides à l'agriculture biologique renvoyées vers le second pilier.** Jusqu'au règlement n° 73/2009, le paiement à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique était accordé au titre de la politique de développement rural du second pilier de la PAC. Le règlement n° 73/2009 avait transféré ce paiement vers le premier pilier, paiement alors qualifié de « *soutien spécifique* »<sup>1780</sup>. Il s'agissait là d'un signe fort, une véritable « *intégration de l'environnement comme objet même des aides relevant de la politique des marchés* »<sup>1781</sup>. Comme il a été vu précédemment<sup>1782</sup>, l'agriculture biologique est en effet considérée comme un type d'agriculture « *revêtant une importance en matière de protection*

---

2012, Circulaire DGPAAT/C2012-3069, DGAL/C2012-8004, 8 août 2012, 107p.) et 2013 (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Mise en œuvre de la conditionnalité des aides 2013*, Circulaire DGPAAT/C2013-3071, DGAL/C2013-8003, 31 juillet 2013), ce taux de 1 % de contrôle apparaît toutefois dans le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2014 (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Février 2014, Tome I, p. 68, note de bas de page 25), ce qui tend à prouver qu'il n'a pas évolué.

<sup>1778</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Mise en œuvre de la conditionnalité des aides 2013*, Circulaire DGPAAT/C2013-3071, DGAL/C2013-8003, 31 juillet 2013, p. 5.

<sup>1779</sup> Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, n° 42 et s.

<sup>1780</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Article 68 ; les soutiens à la conversion et au maintien en agriculture biologique étaient auparavant accordés dans le cadre des paiements agroenvironnementaux du second pilier et correspondaient aux MAE 214.D et E du PDRH.

<sup>1781</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 968.

<sup>1782</sup> Cf. paragraphe n° 388 et s.

ou d'amélioration de l'environnement »<sup>1783</sup>, qui utilise en particulier très peu de produits phytopharmaceutiques. Le basculement des aides relatives à l'agriculture biologique dans le premier pilier leur assurait donc une pérennité. Il était toutefois possible de déplorer que ce transfert ne se soit pas accompagné d'un relèvement du montant des aides, et même que ce montant puisse être abaissé puisque, relevant désormais du premier pilier, le soutien spécifique à l'agriculture biologique se trouvait soumis à la modulation, c'est-à-dire à une réduction en faveur des aides du second pilier lorsqu'il dépassait un certain plafond<sup>1784</sup>.

Avec la réforme de 2013, le soutien spécifique à l'agriculture biologique accordé au titre du premier pilier a disparu au profit du paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement<sup>1785</sup>. Une aide particulière à l'agriculture biologique a en outre été réintroduite au titre de la politique de développement rural et sera analysée plus loin<sup>1786</sup>. Le soutien spécifique à l'agriculture biologique au titre du premier pilier de la politique agricole commune aura donc été de courte durée.

**433. Le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.** Le règlement n° 1307/2013 introduit l'obligation, pour les agriculteurs qui perçoivent des paiements directs, de mettre en place, sur tous leurs hectares admissibles<sup>1787</sup>, les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement suivantes : « *a) diversification des cultures ; b) maintien des prairies permanentes existantes ; et c) disposer d'une surface d'intérêt écologique sur la surface agricole* »<sup>1788</sup>. La mise en place de ces mesures ouvre droit à un paiement qualifié de paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, dont le montant doit correspondre à 30 % du montant consacré par chaque Etat membre aux paiements directs<sup>1789</sup>. Si ces pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ne comportent *a priori* pas de

---

<sup>1783</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, considérant n° 45 et article 50 bis introduit par le Règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JO L 30 du 31 janvier 2009, Article 68.

<sup>1784</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Soutien à l'agriculture biologique mis en place en France métropolitaine pour la campagne 2013*, Circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3052, 15 mai 2013, p. 12.

<sup>1785</sup> Considérant « les effets bénéfiques reconnus pour l'environnement des systèmes d'agriculture biologique », les agriculteurs qui répondent aux prescriptions européennes en matière d'agriculture biologique « *bénéficient de plein droit* » du paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement : règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, respectivement considérant n° 38 et article 43, paragraphe 11.

<sup>1786</sup> Cf. paragraphe n° 456.

<sup>1787</sup> La notion d'« *hectare admissible* » étant précisée par l'article 32, paragraphes 2 à 5, du règlement n° 1307/2013 précité.

<sup>1788</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 43, paragraphes 1 et 2.

<sup>1789</sup> *Ibid.*, Article 47.

restrictions d'usage des pesticides, elles y participent toutefois indirectement. La diversification des cultures est même particulièrement utile, dans la mesure où elle permet, en introduisant de nouvelles variétés en plus de celle(s) traditionnellement cultivée(s), d'éviter la sélection et le développement des organismes nuisibles aux cultures habituellement plantées. Pour ce faire, les variétés cultivées doivent alterner d'une parcelle à l'autre et d'une année sur l'autre sur la même parcelle. Ce faisant, les traitements phytopharmaceutiques peuvent être réduits (Paragraphe I). Le maintien de prairies permanentes et les surfaces d'intérêt écologique contribuent aussi, en conservant sur les exploitations agricoles des habitats naturels riches en prédateurs des organismes nuisibles, à assurer une protection phytosanitaire naturelle des cultures (Paragraphe II). Cependant, une analyse plus fine de l'ensemble du dispositif relatif au « paiement vert » du premier pilier révèle un contenu en réalité peu ambitieux et très proche des anciennes bonnes conditions agricoles et environnementales.

### **Paragraphe I. Une diversification des cultures insuffisamment exploitée**

**434.** L'obligation de diversifier les cultures, prévue au titre de la nouvelle composante écologique des paiements directs du premier pilier, pourrait servir l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides (A) si elle n'était affaiblie par des conditions de mise en œuvre peu exigeantes (B).

#### ***A. Une disposition théoriquement intéressante***

**435. Un levier majeur.** En encourageant financièrement la diversification des cultures, la nouvelle réforme de la politique agricole commune répond à une lacune dénoncée par la FAO pour l'ensemble des politiques agricoles<sup>1790</sup>. La diversification des cultures est en effet une méthode agronomique particulièrement intéressante, qui permet notamment de réduire les traitements phytopharmaceutiques. Le Parlement européen s'en fait d'ailleurs l'écho en rappelant « *que la diversification des cultures peut [...] permettre une utilisation durable des engrais synthétiques et des pesticides* »<sup>1791</sup>. Tel est également l'avis de l'INRA, dont une étude démontre que « *la diversification des successions culturales, avec introduction de cultures de printemps (orge, tournesol, soja, maïs, sorgho, lupin) et de cultures étouffantes*

---

<sup>1790</sup> FAO, *Produire plus avec moins*, Guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne, Rome, 2011, p. 85.

<sup>1791</sup> Parlement européen, Résolution sur la chaîne de distribution des intrants agricoles : structure et implications, P7\_TA-PROV(2012)0011, 19 janvier 2012, considérant AA.

(triticale) en plus du colza, du blé et de l'orge d'hiver qui composent la rotation du système de référence » constitue le principal levier agissant sur la consommation de produits phytopharmaceutiques<sup>1792</sup>. Il est à noter que la diversification des cultures décrite par l'étude de l'INRA implique de nombreuses espèces végétales en plus des trois variétés de référence que sont le colza, le blé et l'orge d'hiver. Les cultures doivent en outre se succéder dans le temps et non uniquement dans l'espace. Autrement dit, en plus d'être spatiale, ce qui implique de cultiver plusieurs espèces différentes simultanément sur une même exploitation agricole, la diversification des cultures doit être temporelle, c'est-à-dire que sur une parcelle donnée, deux variétés différentes doivent se succéder d'une année ou d'une saison à l'autre. Une étude du ministère chargé de l'écologie confirme d'ailleurs que, pour assurer une bonne protection phytosanitaire naturelle, la diversification des cultures doit être à la fois spatiale et temporelle<sup>1793</sup>. Il en est de même pour le ministère chargé de l'agriculture. Sur son site Internet dédié au plan Ecophyto 2018, le ministère chargé de l'agriculture présente, explications et reportage à l'appui, la rotation des cultures comme un « levier efficace pour la réduction des phyto »<sup>1794</sup>. Dans une récente publication, la chambre d'agriculture du Cantal en fait l'éloge, pour lutter contre les mauvaises herbes<sup>1795</sup>. Le règlement relatif à l'agriculture biologique, enfin, considère que la santé des végétaux peut être préservée au moyen de mesures préventives et notamment par « une rotation appropriée des cultures »<sup>1796</sup>.

#### **436. Une diversification généralisée à l'ensemble des Etats membres.**

L'obligation, faite par le règlement n° 1307/2013, de diversifier les cultures constitue une avancée par rapport aux anciennes règles d'attribution des paiements directs. En effet, si la rotation des cultures était répertoriée parmi les bonnes conditions agricoles et

---

<sup>1792</sup> INRA, *Bilan de 10 ans d'essai de systèmes de culture en protection intégrée : La flore adventice est maîtrisable par les techniques alternatives aux pesticides*, Communiqué de presse, 26 juin 2012, article disponible à l'adresse : [http://www.inra.fr/presse/10\\_ans\\_essais\\_epoissee](http://www.inra.fr/presse/10_ans_essais_epoissee), page consultée le 18 septembre 2012 : les autres leviers permettant de réduire la quantité de pesticides utilisés sont « le raisonnement du travail du sol pour la gestion du stock de semences du sol, l'esquive des levées d'adventices par des adaptations des dates de semis des cultures, le choix de variétés compétitives et le désherbage mécanique » ; cf. aussi les résultats de l'étude de l'INRA Ecophyto R&D : VERT (J.), « L'INRA esquisse un scénario possible pour la réduction de 50 % de l'usage des pesticides », *Veille du Centre d'études et de prospective*, n° 33, Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Avril 2010, p. 2.

<sup>1793</sup> FUZEAU (V.), DUBOIS (G.), THEROND (O.) et ALLAIRE (G.), *Diversification des cultures dans l'agriculture française – état des lieux et dispositifs d'accompagnement*, Coll. Etudes et documents du Commissariat général au développement durable, n° 67, Juillet 2012, p. 12.

<sup>1794</sup> Cf. <http://agriculture.gouv.fr/reduire-phytos-rotation>, page consultée le 13 août 2014.

<sup>1795</sup> Chambre d'agriculture du Cantal, *Gestion des mauvaises herbes*, Mars 2014, 1p.

<sup>1796</sup> Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, *JOUE L 189* du 20 juillet 2007, Article 5, point f).

environnementales de la conditionnalité des aides directes par le précédent règlement n° 73/2009, c'était uniquement au titre des « *normes facultatives* »<sup>1797</sup>. Ce dernier règlement opérait en effet une distinction entre les bonnes conditions agricoles et environnementales considérées comme « *obligatoires* », listées dans une première colonne, et celles considérées comme « *facultatives* », listées dans une deuxième colonne contenant, en l'occurrence, la rotation des cultures<sup>1798</sup>. Avec la réforme de 2013, l'ensemble des agriculteurs de l'Union européenne est donc tenu de diversifier les variétés cultivées sur chaque exploitation.

Certes, la France avait rendu obligatoire la BCAE « *Normes en matière de rotation des cultures* » à travers le dispositif « *Diversité de l'assolement* »<sup>1799</sup>. Toutefois, le dispositif était assorti de deux dérogations, la première, dans le cas de la mise en place d'une couverture hivernale du sol, la deuxième, dans le cas du broyage suivi de l'enfouissement des résidus de culture<sup>1800</sup>. Dans ces deux cas, l'agriculteur français pouvait donc maintenir un système de monoculture propice à l'emploi de pesticides chimiques. En outre, la diversification imposée par la BCAE française « *Diversité de l'assolement* » était uniquement spatiale, et non temporelle. Ainsi, l'agriculteur, par ailleurs tenu de cultiver seulement deux ou trois cultures différentes sur son exploitation<sup>1801</sup>, pouvait tout à fait conserver ces mêmes cultures d'une année sur l'autre. Il s'agissait donc effectivement d'une simple diversification des cultures, uniquement spatiale, et non d'une véritable rotation des cultures comme le préconisait le règlement n° 73/2009, la rotation impliquant une succession à la fois spatiale et temporelle. Cependant, loin de renforcer ces dispositions françaises, les modalités de mise en œuvre de la diversification des cultures imposée par le règlement n° 1307/2013 manquent tout autant d'ambition.

---

<sup>1797</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe III.

<sup>1798</sup> *Ibid.*

<sup>1799</sup> Arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), *JORF* n° 163 du 17 juillet 2010, Article 4, tel que modifié par l'arrêté du 16 juillet 2012 modifiant l'arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), *JORF* n° 172 du 26 juillet 2012. Article D615-48, paragraphe I, du CRPM, tel que modifié par le décret n° 2009-499 du 30 avril 2009 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité, *JORF* n° 103 du 3 mai 2009.

<sup>1800</sup> Article D615-48, paragraphe II, du CRPM, tel que modifié par le décret n° 2009-499 du 30 avril 2009 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité, *JORF* n° 103 du 3 mai 2009.

<sup>1801</sup> La diversification peut se limiter à deux cultures si au moins 10 % de la sole cultivée est occupé par une légumineuse ou de la prairie temporaire : article 4 de l'arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), *JORF* n° 163 du 17 juillet 2010, tel que modifié par l'arrêté du 16 juillet 2012 modifiant l'arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), *JORF* n° 172 du 26 juillet 2012.

## ***B. Des modalités de mise en œuvre peu exigeantes***

**437. Des cultures finalement peu diversifiées.** Selon l'article 44, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013, qui précise les conditions d'application de la diversification des cultures, c'est seulement en cas de dépassement d'une surface de trente hectares de terres arables que trois cultures différentes sont exigées. Lorsque les terres arables sont comprises entre dix et trente hectares, seulement deux cultures distinctes sont imposées<sup>1802</sup>. Pour les exploitations qui cultivent moins de dix hectares de terres arables, aucune diversification n'est requise. La diversification des cultures prévue par le règlement n° 1307/2013 reste donc bien en-deçà de celle expérimentée par l'INRA, qui introduit deux espèces végétales en plus des trois variétés habituellement cultivées. Ces dérogations pour les exploitations agricoles de moins de trente ou dix hectares ne figuraient pas dans la proposition de règlement initialement formulée par la Commission européenne<sup>1803</sup>. Elles ont été introduites suite aux discussions de cette proposition par le Conseil de l'Union européenne<sup>1804</sup> et le Parlement européen<sup>1805</sup>. De la même façon, le plafond de la surface cultivée a été relevé, pour chaque culture, à 75 % des terres arables, par rapport aux 70 % initialement proposés par la Commission<sup>1806</sup>. Le plancher de 5 % des terres arables pour chaque culture a été supprimé pour les exploitations de moins de trente hectares. En conséquence, sans entraîner un basculement complet dans la monoculture, ces nouveaux seuils permettent toutefois de conserver une culture largement majoritaire, à côté d'une ou deux cultures accessoires.

De plus, aucune rotation des cultures, c'est-à-dire diversification temporelle des cultures, n'est imposée. La même variété peut en effet se succéder sur une même parcelle d'une année sur l'autre. Il est vrai que, comme l'explique le commissaire européen à l'agriculture, la vérification par les Etats membres de la bonne application d'une obligation de diversifier temporellement les cultures s'avère complexe, dans la mesure où elle implique des contrôles

---

<sup>1802</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 44, paragraphe 1.

<sup>1803</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, COM(2011) 625 final/2, 19 octobre 2011, Article 30.

<sup>1804</sup> Conseil de l'Union européenne, *Projet de règlement consolidé de la présidence suite à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, 7183/13, 12 mars 2013, Article 30, p. 79 et s.

<sup>1805</sup> CAPOULAS SANTOS (L. M.), *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, Rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, n° A7-0362/2013, 5 novembre 2013, Article 30 p. 92.

<sup>1806</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, COM(2011) 625 final/2, 19 octobre 2011, Article 30, paragraphe 1.

coordonnés sur plusieurs années<sup>1807</sup>. Il en ressort que la diversification des cultures prévue par le nouveau règlement de l'Union européenne comporte le même défaut d'ambition déjà présenté par la bonne condition agricole et environnementale française « *Diversité de l'assolement* », prévue par l'article D615-48 du CRPM, en application du règlement n° 73/2009. Si bien que pour la France, tout se passe comme si cette BCAE « *Diversité de l'assolement* » avait été retirée de la conditionnalité du paiement de base et transférée vers le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.

Enfin, aucune orientation n'est donnée quant au choix des cultures plantées, comme par exemple l'obligation d'introduire des légumineuses. Or, la France cultive préférentiellement des céréales, au détriment de ces légumineuses<sup>1808</sup>. L'introduction de ces espèces végétales dans l'obligation de diversification des cultures permettrait pourtant de réduire, non seulement la quantité d'engrais, mais aussi la quantité de pesticides employés<sup>1809</sup>. Se pose toutefois le problème des débouchés commerciaux pour ce type de cultures, bien moins consommées que les céréales.

Ce qui fait dire, *in fine*, à la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen, que « *[l]a diversification des cultures doit s'effacer au profit d'une obligation de rotation des cultures. La diversification se borne à encourager les agriculteurs à affecter de petites parcelles à des cultures différentes. L'environnement n'y trouve pas son compte. Par contre, la rotation des cultures évite la monoculture, développe la biodiversité et réduit la consommation de pesticides* »<sup>1810</sup>. Au niveau français, deux rapports, un pour le ministère chargé de l'agriculture<sup>1811</sup>, l'autre pour le Parlement<sup>1812</sup>, soulignent, pareillement, les insuffisances de la diversification des cultures mise en place dans le cadre de la politique agricole commune, avant comme après la réforme de 2013.

---

<sup>1807</sup> Parlement européen, Question écrite n° P-004394/2012 du 26 avril 2012, *Réforme « verte » de la PAC : rotation des cultures c. « diversification » : retombées économiques*, Réponse écrite du 4 juin 2012, JO C 248 E du 29 août 2013.

<sup>1808</sup> Commissariat général au développement durable, *Avantages environnementaux et économiques d'une relance des légumineuses en France*, Le Point sur, n° 40, Janvier 2010, p. 1.

<sup>1809</sup> *Ibid.*, p. 3. La graine de pois présente, par exemple, des propriétés insecticides étudiées par l'INRA : cf. <http://www.inra.fr/Chercheurs-etudiants/Biologie-vegetale/Toutes-les-actualites/Les-venins-insecticides-des-legumineuses>, page consultée le 13 août 2014. Le projet de recherche LEGATO, *Legumes for the agriculture of tomorrow*, financé par l'Union européenne, étudie les possibilités d'exploitation des légumineuses : cf. <http://www.legato-fp7.eu/index.html>, page consultée le 13 août 2014.

<sup>1810</sup> CAPOULAS SANTOS (L. M.), *op. cit.*, p. 188, n° 1.

<sup>1811</sup> GUILLOU (M.), *op. cit.*, p. 33.

<sup>1812</sup> PEIRO (G.) et HERTH (A.), *Rapport sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013*, Assemblée nationale, n° 968, 17 avril 2013, Réponses de J. C. Bureau p. 205.

**438. Des pratiques soi-disant équivalentes.** Le principe de ces pratiques considérées comme équivalentes aux trois pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement est posé par le paragraphe 3 de l'article 43 du règlement n° 1307/2013. Les pratiques en question sont listées à l'annexe IX du règlement. Il s'agit, par exemple, du maintien d'une couverture hivernale des sols. Ajoutées par le Conseil et le Parlement à la proposition de règlement initialement formulée par la Commission européenne<sup>1813</sup>, les pratiques équivalentes sont en réalité parfois très éloignées des trois pratiques de référence. Dans ces cas là, elles conduisent, pour ainsi dire, à déroger à l'application des pratiques de référence. La France souhaite ainsi faire valider au niveau de l'Union européenne, comme pratique équivalente à la diversification des cultures, la mise en place d'un couvert hivernal pour le maïs<sup>1814</sup>. Si cette équivalence est acceptée, les maïsiculteurs pourront donc maintenir la monoculture. Le défaut de diversification des cultures est pourtant particulièrement préoccupant dans les zones spécialisées dans la culture du maïs, comme les Landes<sup>1815</sup>. D'ailleurs, la bonne condition agricole et environnementale française « *Diversité de l'assolement* », mise en place en application de la norme facultative « *rotation des cultures* » prévue par le règlement n° 73/2009, fixait comme dérogation à cette diversification la mise en place d'un couvert hivernal. En fait de pratique équivalente à la diversification des cultures, la mise en place d'un couvert hivernal correspond donc plutôt à une dérogation à cette diversification qui permet, tout au plus, de réduire les surfaces consacrées à la monoculture de maïs. Au surplus, la couverture minimale des sols fait déjà partie des bonnes conditions agricoles et environnementales exigées au titre de la conditionnalité, avant<sup>1816</sup> comme après<sup>1817</sup> la réforme de 2013. Il s'ensuit que le simple respect des bonnes conditions agricoles et environnementales de la conditionnalité permet de déroger à la diversification des cultures soi-disant nouvellement imposée. C'est sans doute la raison pour laquelle la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen proposait d'ajouter, parmi les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et

---

<sup>1813</sup> Conseil de l'Union européenne, Projet de règlement consolidé de la présidence suite à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, 7183/13, 12 mars 2013, Article 29, p. 76 ; CAPOULAS SANTOS (L. M.), *op. cit.*, Article 29 p. 87 et s.

<sup>1814</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Mise en œuvre nationale de la réforme de la PAC : les choix français définitivement arrêtés par Stéphane Le Foll avec les partenaires du monde agricole, Communiqué de presse, 17 décembre 2013.

<sup>1815</sup> POINTEREAU (P.) et BISAULT (L.), *La monoculture et ses dangers pour l'environnement – Trente ans de paysages agricoles*, SOLAGRO, 4p.

<sup>1816</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe III.

<sup>1817</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Annexe II, BCAE 4.



l'environnement, une obligation de couverture végétale des sols<sup>1818</sup>. De cette façon, la couverture minimale des sols ne pouvait se substituer à l'obligation de diversification des cultures. Les dispositions prévues pour les deux autres pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement s'avèrent tout aussi décevantes.

## **Paragraphe II. Des habitats naturels peu étendus**

**439.** L'intérêt de maintenir des habitats naturels sur l'exploitation agricole est manifeste du point de vue de l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides. Il est toutefois compromis, pour les surfaces d'intérêt écologique, par la faiblesse de la superficie finalement retenue (A) et, pour les prairies permanentes, par leur limitation aux zones sensibles (B).

### ***A. Des surfaces d'intérêt écologique réduites comme peau de chagrin***

**440.** L'article 46 du règlement n° 1307/2013, qui fixe les dispositions en matière de surface d'intérêt écologique, considère comme telle les terres en jachère, les terrasses ou encore les bandes tampons<sup>1819</sup>. Concernant l'étendue de ces surfaces d'intérêt écologique, la proposition de règlement de la Commission prévoyait initialement un seuil plancher de 7 % des hectares admissibles consacrés à ces surfaces<sup>1820</sup>. Les discussions de cette proposition dans le cadre du Conseil ont conduit à abaisser ce seuil à 5 %. Le Conseil souhaitait même qu'il soit abaissé à 3 % jusqu'au premier janvier 2016<sup>1821</sup>. Or, pour certains économistes, les agriculteurs consacrent, d'ores et déjà, 3 % de leurs terres agricoles à des surfaces d'intérêt écologique<sup>1822</sup>. Le règlement n° 1307/2013 prévoit certes, *in fine*, la possibilité de relever ce seuil à 7 %, mais « *sous réserve d'un acte législatif du Parlement européen et du Conseil* »<sup>1823</sup>, ce dernier y étant, comme il vient d'être vu, opposé. *A contrario*, la commission

---

<sup>1818</sup> CAPOULAS SANTOS (L. M.), *op. cit.*, p. 188, n° 4.

<sup>1819</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 46, paragraphe 2.

<sup>1820</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, COM(2011) 625 final/2, 19 octobre 2011, Article 32, paragraphe 1.

<sup>1821</sup> Conseil de l'Union européenne, *Projet de règlement consolidé de la présidence suite à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, 7183/13, 12 mars 2013, Article 32, p. 84.

<sup>1822</sup> PEIRO (G.) et HERTH (A.), *Rapport sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013*, Assemblée nationale, n° 968, 17 avril 2013, Réponses de J. C. Bureau p. 205.

<sup>1823</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 46, paragraphe 1.

de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen proposait de porter ce seuil à 10 %, considérant que les analyses montrent « *qu'il convient de mettre au moins 10 % des terres agricoles en réserve pour obtenir des résultats significatifs* »<sup>1824</sup>. Le seuil minimal finalement retenu ne représente donc que la moitié du seuil défini par cette étude.

De plus, le texte finalement adopté dispose que la mise en place de ces surfaces ne se fera qu'à partir du premier janvier 2015 et ne concernera que les exploitations de plus de quinze hectares<sup>1825</sup>. Les exploitations de moins de quinze hectares ne seront donc pas tenues par l'obligation de mise en place de surfaces d'intérêt écologique, dérogation qui ne figurait pas dans la proposition de règlement de la Commission<sup>1826</sup>.

Enfin, la mise en place de ces surfaces d'intérêt écologique au titre du nouveau dispositif des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ne constitue pas vraiment une nouveauté. En effet, le règlement n° 73/2009 prévoyait déjà, au titre des normes obligatoires des bonnes conditions agricoles et environnementales, de « *maintenir les particularités topographiques, y compris le cas échéant, les haies, étangs, fossés, alignements d'arbre, en groupe ou isolés, et bordures de champs* » et d' « *établir des bandes tampons le long des cours d'eau* »<sup>1827</sup>. Autant d'éléments considérés, désormais, comme des surfaces d'intérêt écologique telles que prévues par l'article 46, paragraphe 2, du règlement n° 1307/2013.

**441. L'ambiguïté entourant les restrictions d'usage des pesticides.** Les surfaces d'intérêt écologique ayant pour objet, comme le maintien des prairies permanentes, d'assurer un couvert végétal et d'augmenter la biodiversité, il paraît logique que les traitements phytopharmaceutiques, herbicides en particulier, y soient limités. Sont d'ailleurs considérées comme des surfaces d'intérêt écologique « *les surfaces plantées de taillis à courte rotation sans l'utilisation d'engrais minéraux et/ou de produits phytopharmaceutiques* »<sup>1828</sup>. Il eût toutefois été préférable de préciser que les traitements phytopharmaceutiques devaient être limités sur ces zones là. D'ailleurs, seulement certaines des pratiques considérées comme équivalentes aux pratiques de référence prennent la peine de préciser que l'usage des

---

<sup>1824</sup> CAPOULAS SANTOS (L. M.), *op. cit.*, p. 188, n° 3.

<sup>1825</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 46, paragraphe 1.

<sup>1826</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, COM(2011) 625 final/2, 19 octobre 2011, Article 32.

<sup>1827</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe III.

<sup>1828</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 46, paragraphe 2, point g).

pesticides est exclu, ou tout du moins limité. Sont ainsi considérées comme équivalentes aux surfaces d'intérêt écologique, les bandes tampons sur lesquelles les pesticides ne sont pas employés<sup>1829</sup>. Sont, de même, considérées comme équivalentes au maintien de prairies permanentes, les restrictions en matière de pesticides sur les prés ou pâturages. Il peut en être déduit qu'il n'est pas obligatoire, dans le cas général, de réduire les traitements phytopharmaceutiques sur les bandes tampons, les prés et pâturages. Les dispositions relatives aux prairies permanentes sont également en-deçà des propositions initialement formulées.

### ***B. Des prairies permanentes limitées aux zones sensibles***

**442.** Concernant le maintien des prairies permanentes, la mesure concernait initialement tous les agriculteurs ayant déclaré des prairies permanentes en 2014<sup>1830</sup>. Après amendement du Parlement européen<sup>1831</sup>, l'obligation est finalement limitée aux zones les plus sensibles, à savoir celles visées par la directive 92/43/CEE<sup>1832</sup>, c'est-à-dire la « directive Habitat », ou par la directive 2009/147/CE<sup>1833</sup>, dite « directive Oiseaux »<sup>1834</sup>. Ces zones sensibles, qui abritent des types d'habitats naturels ou d'habitats d'espèces qui répondent aux critères fixés par la directive 92/43/CEE, ainsi que des zones de protection spéciale des oiseaux déterminées conformément à la directive 2009/147/CE, sont communément désignées sous le terme de zones « Natura 2000 ». L'ensemble des zones Natura 2000 forme le réseau écologique Natura 2000 de l'Union européenne<sup>1835</sup>. S'il est plus que légitime de protéger ces zones sensibles, il reste toutefois regrettable que l'obligation de maintien des prairies permanentes soit limitée à ces seules zones. Certes, l'article 45, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 offre la possibilité de désigner des prairies permanentes en-dehors de ces zones sensibles, mais cette possibilité est laissée à la libre appréciation des Etats membres<sup>1836</sup>.

Enfin, comme pour les deux autres pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et

---

<sup>1829</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Annexe IX.

<sup>1830</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, COM(2011) 625 final/2, 19 octobre 2011, Article 31, p. 44.

<sup>1831</sup> CAPOULAS SANTOS (L. M.), *op. cit.*, Article 31, p. 94.

<sup>1832</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE* L 206 du 22 juillet 1992.

<sup>1833</sup> Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOUE* L 20 du 26 janvier 2010. La directive 2009/147/CE a remplacé l'ancienne directive 79/409/CEE.

<sup>1834</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 45, paragraphe 1.

<sup>1835</sup> Directive 92/43/CEE, *op. cit.*, Article 3.

<sup>1836</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 45, paragraphe 1.

l'environnement, le maintien des prairies permanentes prévues par le règlement n° 1307/2013<sup>1837</sup> ne constitue pas l'innovation annoncée. Le règlement n° 73/2009 prévoyait déjà, au titre des normes obligatoires des bonnes conditions agricoles et environnementales de « *protéger les pâturages permanents* »<sup>1838</sup>. Il peut en être conclu, avec la doctrine, que les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement « *pré-existaient à la réforme de la PAC* »<sup>1839</sup>.

**443. Un « paiement vert » presque optionnel.** Pour finir, le « paiement vert » du premier pilier est simplement juxtaposé au paiement de base, qui représente la majeure partie des paiements directs, soit 70 %. Il est donc possible pour les agriculteurs de ne pas mettre en œuvre les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, tout en continuant à percevoir le paiement de base. Pour que cette composante écologique soit véritablement « obligatoire », il serait préférable de la relier au paiement de base, comme le propose la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen<sup>1840</sup>. En d'autres termes, il faudrait que le versement du paiement de base soit subordonné, au moins en partie, à la mise en œuvre des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Par ailleurs, certains économistes considèrent, dans un rapport parlementaire, que consacrer seulement 30 % des paiements directs au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement est insuffisant pour avoir véritablement un « *effet de levier* » sur l'adoption de ces pratiques<sup>1841</sup>. Enfin, les « sanctions administratives » appliquées en cas de non-respect des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement sont loin d'être dissuasives. Ainsi, les deux premières années d'application des paiements correspondant à ces pratiques, les agriculteurs bénéficient même d'une exonération complète de ces sanctions<sup>1842</sup>. Pour la troisième année d'application, la « sanction administrative » éventuellement appliquée ne doit pas dépasser 20 % du montant du paiement<sup>1843</sup>. A partir de la quatrième année d'application, elle ne peut dépasser 25 % du montant du paiement<sup>1844</sup>.

---

<sup>1837</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 45.

<sup>1838</sup> Règlement (CE) n° 73/2009, *op. cit.*, Annexe III.

<sup>1839</sup> HERMON (C.), « Agriculture et environnement – Un nouveau projet pour la PAC ? », *op. cit.*, p. 57.

<sup>1840</sup> CAPOULAS SANTOS (L. M.), *op. cit.*, Justification p. 192.

<sup>1841</sup> PEIRO (G.) et HERTH (A.), *op. cit.*, Réponses de J. C. Bureau p. 205.

<sup>1842</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 77, paragraphe 6.

<sup>1843</sup> *Ibid.*

<sup>1844</sup> *Ibid.*

**444. Conclusion du chapitre I.** Le « verdissement » du premier pilier de la politique agricole commune prévu par la réforme de 2013 aura, en réalité, peu, voire pas d'effet sur les pratiques agricoles. En fait d'innovation, les nouvelles pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement reprennent les dispositions déjà prévues par certaines bonnes conditions agricoles et environnementales, sans en augmenter vraiment le niveau d'exigence. Les nombreuses dérogations et équivalences ajoutées les rendent, qui plus est, *quasi* optionnelles dans certains cas. Ces pratiques, en particulier la diversification des cultures, sont pourtant très utiles à l'objectif d'utilisation durable des pesticides, dans la mesure où elles limitent le développement des organismes nuisibles aux cultures tout en favorisant celui des prédateurs naturels de ces organismes nuisibles. Quant aux règles de la conditionnalité, leur niveau de référence environnementale a été abaissé au profit, précisément, des nouvelles pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Ces constats sont d'autant plus regrettables que les mesures du premier pilier présentent l'avantage, par rapport à celles du second pilier, non seulement de capter la majeure partie du budget de la PAC, mais aussi d'être pérennes et non soumises à la volonté d'adhésion des agriculteurs. A cela s'ajoute que les soutiens au développement rural du second pilier ont été peu modifiés par la réforme de 2013.

## Chapitre II. Un développement rural décevant

**445. Des engagements contractuels basés sur le volontariat.** Contrairement aux dispositions prévues en matière de conditionnalité et de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, qui s'appliquent à tous les agriculteurs qui réclament des paiements directs<sup>1845</sup>, les mesures du second pilier sont d'application volontaire. Seuls les exploitants désireux d'aller au-delà des exigences minimales posées par le premier pilier s'engagent, contractuellement, à mettre en œuvre une ou plusieurs des mesures relatives au développement rural.

**446. Bref historique des mesures favorables à la protection de l'environnement.** Parmi toutes les mesures du second pilier consacré au développement rural, certaines ont pour objectif d'améliorer la protection de l'environnement. Les plus emblématiques sont les mesures agroenvironnementales dont la mise en œuvre ouvre droit à des paiements agroenvironnementaux.

Instauré par le règlement n° 2078/92 sans en porter toutefois encore le nom, ce régime d'aides agroenvironnementales vise « *à encourager une diminution sensible de l'utilisation des engrais ou des produits phytopharmaceutiques ou la mise en œuvre des méthodes d'agriculture biologique [de façon à] contribuer non seulement à une diminution des risques de pollution d'origine agricole mais également à l'adaptation des divers secteurs de production aux besoins des marchés en favorisant des productions moins intensives* »<sup>1846</sup>. Plus qu'une simple réduction des risques sanitaires et environnementaux liés à l'emploi massif d'intrants agrochimiques, l'enjeu de ce régime d'aides consiste donc à réorienter le modèle agroindustriel vers d'autres pratiques moins intensives, tout du moins pour les agriculteurs qui y sont engagés. En outre, il ne faut pas perdre de vue que les négociations commerciales ont alors débuté dans le cadre du GATT qui pousse pour la suppression de toute forme d'aide agricole visant à encourager la production.

Poursuivi par le règlement n° 1257/1999<sup>1847</sup>, le régime d'aide introduit par le règlement

---

<sup>1845</sup> Tout du moins en théorie, compte tenu des nombreuses exonérations qui viennent d'être mises en évidence dans le chapitre précédent.

<sup>1846</sup> Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JOCE L 215 du 30 juillet 1992, considérant n° 5.

<sup>1847</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, JOCE L 160 du 26 juin 1999.

n° 2078/92 est alors qualifié d'agroenvironnemental. Tout un chapitre est ainsi consacré à l'« agroenvironnement », c'est-à-dire au « *soutien [...] accordé aux méthodes de production agricoles conçues pour protéger l'environnement et préserver l'espace naturel* »<sup>1848</sup>. Avec le règlement n° 1698/2005 qui a suivi, les soutiens financiers accordés en contrepartie de l'application de mesures agroenvironnementales sont désignés sous l'appellation de « *paiements agroenvironnementaux* »<sup>1849</sup>.

A côté de ces paiements agroenvironnementaux, d'autres aides contribuent à l'amélioration de l'environnement. C'est en particulier le cas des aides, autres que les paiements agroenvironnementaux, regroupées au sein de l'axe 2 du règlement n° 1698/2005, consacré à l'« *amélioration de l'environnement et de l'espace rural* ». Dans une moindre mesure, certaines aides accordées au titre des trois autres axes contribuent aussi, au moins en partie, à l'amélioration de la protection de l'environnement, en particulier à la réduction de la pression phytopharmaceutique.

Par souci de simplification, la répartition par axes est abandonnée dans le tout dernier règlement relatif au développement rural, le règlement n° 1305/2013<sup>1850</sup>. Les principales mesures sont toutefois conservées, en particulier celles relatives à l'agroenvironnement. L'article 28 du règlement n° 1305/2013 est ainsi consacré à l'agroenvironnement et au climat. L'enjeu climatique se trouve donc adossé à l'agroenvironnement, de telle sorte que les paiements agroenvironnementaux deviennent des paiements agroenvironnementaux et climatiques.

Les mesures agroenvironnementales, et climatiques le cas échéant, sont définies par chaque Etat membre dans un programme de développement rural, compte tenu des critères fixés par le règlement relatif au développement rural, à savoir le règlement n° 1698/2005 jusqu'en 2013 et le règlement n° 1305/2013 au-delà. En France, les mesures de développement rural sont précisées par le programme de développement rural hexagonal (PDRH) pour la période 2007-2013. Pour la période 2014-2020, les programmes de développement rural seront adoptés au niveau régional, compte tenu des dispositions fixées, premièrement, par le règlement n° 1305/2013, et deuxièmement, par l'accord signé entre l'Etat et les régions le 24 décembre 2013<sup>1851</sup>. Ces programmes régionaux n'étant pas encore élaborés, et, par définition,

---

<sup>1848</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999, *op. cit.*, Article 22 du chapitre VI consacré à l'agroenvironnement.

<sup>1849</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, considérant n° 35.

<sup>1850</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*.

<sup>1851</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Association des régions de France, Fonds européen agricole pour le développement rural FEADER 2014-2020, *Cadre national Etat – Régions*, Document n° 1 orientations stratégiques et cadre méthodologique, 24 décembre 2013, 27p.

distincts entre chaque région, c'est le programme de développement rural hexagonal pour la période 2007-2013 qui sera analysé. Toutefois, l'accord signé entre l'Etat et les régions précise, conformément aux dispositions prévues par le règlement n° 1305/2013, que certaines mesures devront obligatoirement être mises en œuvre dans chaque programme de développement rural régional, compte tenu du cadrage défini au niveau national. Parmi ces mesures se trouvent les mesures agroenvironnementales et climatiques, les mesures en faveur de l'agriculture biologique et les mesures relatives aux zones soumises à contraintes environnementales en application de la directive-cadre sur l'eau ou du réseau Natura 2000<sup>1852</sup>. Toutes ces mesures sont particulièrement intéressantes du point de vue de l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides. Elles favorisent en effet l'application des principes de la lutte intégrée et, plus généralement, la réorientation vers un modèle agricole plus respectueux de la santé et l'environnement. Certaines de ces mesures sont définies au niveau national et s'adressent à l'ensemble des agriculteurs. C'est le cas des mesures agroenvironnementales nationales, des mesures agroenvironnementales déconcentrées dont le cahier des charges est défini au niveau national ou encore des aides au maintien ou à la conversion à l'agriculture biologique. Trop peu d'agriculteurs s'engagent toutefois dans ces mesures, qui pèchent parfois par leur manque d'ambition. Si bien qu'elles ne permettent pas de réduire de façon conséquente les traitements phytopharmaceutiques (Section I). D'autres mesures sont définies au niveau régional et ciblent un enjeu environnemental particulier, comme la réduction des pollutions de l'eau, d'origine notamment phytopharmaceutique. Leur adaptation à l'enjeu ciblé fait pourtant défaut (Section II).

### ***Section I. Des mesures générales insuffisantes***

**447.** Plusieurs mesures en faveur de la protection de l'environnement pourraient contribuer efficacement à l'objectif d'utilisation durable des pesticides si elles étaient appliquées par une majorité d'agriculteurs et, dans certains cas, mieux ciblées (Paragraphe I). De la même façon, l'adhésion au système de conseil agricole, pour l'heure facultative, s'avère peu suivie (Paragraphe II).

---

<sup>1852</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Association des régions de France, Fonds européen agricole pour le développement rural FEADER 2014-2020, *Cadre national Etat – Régions*, Document n° 1 orientations stratégiques et cadre méthodologique, 24 décembre 2013, p. 5.



## **Paragraphe I. Des mesures trop générales et insuffisamment appliquées**

**448.** Avant de s'engager dans une mesure agroenvironnementale ou de solliciter une aide relative à l'agriculture biologique, les agriculteurs doivent satisfaire un socle réglementaire minimal peu contraignant (A). Si les engagements ensuite contractés peuvent contribuer à réduire les risques et la fréquence des traitements phytopharmaceutiques (B), les résultats obtenus sont en fait mitigés (C).

### ***A. Des prérequis peu contraignants***

**449. Une conditionnalité faiblement conditionnelle.** Le principe des paiements agroenvironnementaux et des aides à l'agriculture biologique consiste à soutenir financièrement la mise en place de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement que les pratiques qui résultent de l'application des normes obligatoires. Ces normes obligatoires constituent les prérequis que les agriculteurs doivent impérativement remplir avant de solliciter un paiement agroenvironnemental ou une aide au maintien ou à la conversion à l'agriculture biologique. Selon le paragraphe 2 des articles 28 et 29 du règlement n° 1305/2013, ces normes obligatoires regroupent, premièrement, les règles relatives à la conditionnalité des aides directes, deuxièmement, le respect des conditions posées par la définition d'une activité agricole donnée par le règlement n° 1307/2013<sup>1853</sup>, troisièmement, les exigences minimales applicables à l'utilisation des engrais et des produits phytopharmaceutiques et, quatrièmement enfin, les exigences éventuellement fixées par le droit national.

Comme il a été vu dans le chapitre précédent relatif aux paiements directs, les règles de la conditionnalité sont peu contraignantes, eu égard, notamment, à l'objectif de réduction des risques et de l'emploi des pesticides<sup>1854</sup>. La mise en œuvre de la lutte intégrée définie par la directive 2009/128/CE n'est, en particulier, pas obligatoire.

**450. Une définition de l'activité agricole qui oblige à produire.** Quant à la définition d'une activité agricole donnée par le règlement n° 1307/2013, elle renvoie à des conditions minimales d'exploitation des terres agricoles qui ne prévoient aucune exigence en

---

<sup>1853</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 4, paragraphe 1, point c).

<sup>1854</sup> Cf. paragraphe n° 425 et s.

matière de protection phytosanitaire des cultures<sup>1855</sup>. Pourtant, il est à noter que cette définition a été « resserrée » depuis le règlement n° 74/2009. Ce règlement considérait en effet que le simple « *maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales* » constituait une activité agricole<sup>1856</sup> et ouvrait donc droit à la perception de paiements directs. En application de cette définition, certaines personnes n'ayant aucune activité de production agricole pouvaient percevoir des aides au titre de la politique agricole commune, ce qui faisait l'objet de critiques, notamment de la Cour des comptes européenne<sup>1857</sup>. Le règlement n° 1307/2013 a donc modifié la définition de l'activité agricole et limité le versement des paiements directs aux seuls agriculteurs actifs<sup>1858</sup>, c'est-à-dire aux agriculteurs qui ont une activité de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles.

**451. Des exigences minimales proches des contraintes réglementaires.** Ces exigences minimales applicables à l'utilisation des engrais et des produits phytopharmaceutiques doivent être précisées par chaque Etat membre<sup>1859</sup>. Définies dernièrement au niveau français par l'annexe I de l'arrêté du 12 août 2014<sup>1860</sup>, ces exigences,

---

<sup>1855</sup> L'activité agricole est définie par l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement n° 1307/2013 comme : « *i) la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ii) le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà d'le pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes, sur la base de critères à définir par les Etats membres en se fondant sur un cadre établi par la Commission, ou iii) l'exercice d'une activité minimale, définie par les Etats membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture* ».

<sup>1856</sup> Règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JOCE L 30 du 31 janvier 2009, Article 2, point c).

<sup>1857</sup> Cour des comptes européenne, *Régime de paiement unique (RPU) : questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière*, Rapport spécial, n° 5, 2011, p. 19 et s., notamment n° 21 : « *le caractère insuffisamment précis de la définition de ces termes (exploitant agricole, activité agricole, etc.), ainsi que la manière dont ils ont ensuite été interprétés dans la pratique, ont permis à des personnes ou des entités n'exerçant aucune activité agricole, ou n'exerçant qu'une activité marginale, de bénéficier de paiements au titre du RPU* ». Voir aussi considérant n° 10 du règlement n° 1307/2013 : « *L'expérience acquise dans le cadre de l'application des différents régimes de soutien en faveur des agriculteurs montre que, dans certains cas, le soutien était accordé à des personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'était pas, ou n'était que de façon marginale, lié à l'exercice d'une activité agricole. Afin de garantir un meilleur ciblage du soutien, il importe que les Etats membres s'abstiennent d'octroyer des paiements directs à certaines personnes physiques ou morales, à moins que celles-ci ne soient en mesure de démontrer que leur activité agricole ne revêt pas un caractère marginal.* ».

<sup>1858</sup> L'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 dispose ainsi : « *Aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes physiques ou morales, ni à des groupements de personnes physiques ou morales dont les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, et qui n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale définie par les Etats membres conformément à l'article 4, paragraphe 2, point b).* ».

<sup>1859</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, Annexe V, point 4.2. ; règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, Article 39, paragraphe 3.

<sup>1860</sup> Arrêté du 12 août 2014 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2014, JORF n° 191 du 20 août 2014.

qualifiées de « *complémentaires* » par le droit français, consistent essentiellement en des obligations de moyens permettant de réduire les risques liés à l'utilisation des pesticides, mais pas les quantités utilisées.

Il s'agit, tout d'abord, d'exigences en matière de traçabilité des produits phytopharmaceutiques, le registre phytopharmaceutique devant être étendu aux cultures non alimentaires<sup>1861</sup>. Cette disposition est pour le moins étonnante dans la mesure où, ni l'article 67 du règlement n° 1107/2009, ni les articles L254-3-1 et L254-6 du CRPM, qui fixent les prescriptions en matière de tenue de registre phytopharmaceutique, n'opèrent de distinction entre les cultures alimentaires et non alimentaires<sup>1862</sup>. L'annexe I de l'arrêté du 12 août 2014 impose toutefois des obligations intéressantes. Le registre phytopharmaceutique doit ainsi comporter des informations qui ne sont prévues ni par l'article 67 du règlement n° 1107/2009, ni par les articles R254-23 et suivants du CRPM. Doivent en effet être enregistrés « *toute apparition d'organismes nuisibles ou de maladies susceptible d'affecter la sûreté des produits d'origine végétale et ayant une incidence sur la santé humaine* », ainsi que « *les résultats de toute analyse d'échantillons prélevés sur les végétaux* »<sup>1863</sup>. En obligeant les agriculteurs à justifier leurs traitements phytopharmaceutiques, cette mesure peut les amener à rationaliser ces traitements. Cette disposition rejoint d'ailleurs les obligations prévues en matière de protection phytosanitaire dans le cadre de deuxième niveau d'exigences du dispositif français de certification environnementale<sup>1864</sup>.

Concernant les autres exigences minimales applicables à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, prévues par l'annexe I de l'arrêté du 12 août 2014, elles ne font que reprendre des prescriptions déjà fixées par la réglementation en matière de gestion et collecte des produits phytopharmaceutiques non utilisables et des emballages vides de produits phytopharmaceutiques<sup>1865</sup>, contrôle périodique des matériels de pulvérisation<sup>1866</sup>, recours à

---

<sup>1861</sup> *Ibid.*, Annexe I, Pratiques d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, point 1.

<sup>1862</sup> Les exigences en matière de traçabilité phytopharmaceutique ont été étudiées précédemment, paragraphe n° 284 et s.

<sup>1863</sup> Arrêté du 12 août 2014 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2014, *JORF* n° 191 du 20 août 2014, Annexe I, Pratiques d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, point 1.

<sup>1864</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 412.

<sup>1865</sup> Les règles en la matière sont fixées par l'article 13 de la directive 2009/128/CE et, au niveau français : pour les emballages, par les dispositions relatives à l'élimination des déchets, prévues par les articles L541-1 et suivants et R543-66 à R543-72 du code de l'environnement.

<sup>1866</sup> Les règles en la matière sont fixées par l'article 8 de la directive 2009/128/CE et les articles L256-1 à L256-3 du CRPM.

des distributeurs et applicateurs de produits phytopharmaceutiques agréés<sup>1867</sup> et formation à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques<sup>1868</sup>.

**452. Une lutte intégrée *in fine* toujours facultative.** Il ressort de cette analyse que les prérequis permettant de prétendre au versement de paiements agroenvironnementaux dépassent à peine les règles de la conditionnalité requises pour percevoir le paiement de base des paiements directs du premier pilier. En matière de protection phytosanitaire, la lutte intégrée n'est en particulier pas imposée. Pourtant, l'application de cette lutte intégrée est rendue obligatoire depuis le premier janvier 2014 par l'article 55 du règlement n° 1107/2009, comme le rappelle également le considérant n° 19 de la directive 2009/128/CE<sup>1869</sup>. Comme il a été vu précédemment<sup>1870</sup>, les dispositions de la directive 2009/128/CE concernant les principes de la lutte intégrée, qui s'adressent aux Etats membres et non aux utilisateurs de produits phytopharmaceutiques comme le fait l'article 55 du règlement n° 1107/2009, ne sont pas aussi claires que ce dernier règlement. Il en découle que la mise en œuvre de cette lutte intégrée peut faire l'objet d'un paiement agroenvironnemental.

## ***B. Des mesures pourtant favorables à l'utilisation durable des pesticides***

**453. Des MAE nationales favorables à la réduction d'emploi des pesticides.** Parmi les mesures agroenvironnementales déconcentrées dont le cahier des charges est défini au niveau national, la mesure relative au « *système fourrager polyculture-élevage économe en intrants* » (SFEI)<sup>1871</sup> fixe très précisément les nature et quantité de produits phytopharmaceutiques pouvant être employés en fonction du type de culture<sup>1872</sup>. A cette réduction des traitements phytopharmaceutiques est associée une réduction des apports d'engrais et le maintien de prairies permanentes permettant de fournir une quantité importante de fourrage aux animaux élevés<sup>1873</sup>. L'approche globale adoptée par cette mesure explique

---

<sup>1867</sup> Pour rappel, l'agrément des distributeurs et applicateurs de produits phytopharmaceutiques est imposé par l'article L254-1 du CRPM. Voir précédemment paragraphe n° 341 et s.

<sup>1868</sup> Pour rappel, la formation à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques est imposée par l'article 5 de la directive 2009/128/CE, et au niveau français, par l'article L254-3, paragraphe II du CRPM. Voir précédemment paragraphe n° 333 et s.

<sup>1869</sup> A savoir : « *Sur la base du règlement (CE) n° 1107/2009 et de la présente directive, la mise en œuvre des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures est obligatoire* ».

<sup>1870</sup> Cf. paragraphe n° 418.

<sup>1871</sup> Désignée aussi par le sigle « MAE 214.C ».

<sup>1872</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013, op. cit.*, p. 223-224.

<sup>1873</sup> *Ibid.*

sans doute sa réussite, toutefois essentiellement limitée à la région bretonne<sup>1874</sup>.

De la même façon, les deux mesures agroenvironnementales nationales, à savoir la prime herbagère agroenvironnementale et la mesure agroenvironnementale rotationnelle, comportent des restrictions en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques. La prime herbagère agroenvironnementale<sup>1875</sup> exige ainsi que les agriculteurs qui s'engagent à en respecter les conditions suppriment tout désherbage chimique, à l'exception de traitements localisés dûment encadrés<sup>1876</sup>.

**454. Une MAE rotationnelle particulièrement pertinente.** La mesure agroenvironnementale rotationnelle<sup>1877</sup> retient particulièrement l'attention. Elle implique en effet des « *économies de traitements phytosanitaires (réduction du nombre de doses) grâce à la diversification accrue des cultures* »<sup>1878</sup>. Au-delà des prescriptions expresses de réduction d'emploi des pesticides, cette mesure a un effet préventif sur la sélection et le développement des organismes nuisibles aux cultures, du fait de la rotation des cultures qu'elle impose<sup>1879</sup>. Le programme de développement rural hexagonal précise ainsi que cette mesure « *vise prioritairement à limiter le développement des bio agresseurs des cultures et l'intensité d'utilisation des produits phytopharmaceutiques* ». Pour ce faire, le programme de développement rural hexagonal impose au minimum « *une rotation sur trois cultures différentes, de type "colza-blé-orge-blé"* » avec « *un assolement composé de 50 % de blé, 25 % de colza et 25 % d'orge* »<sup>1880</sup>. Les critères de diversification spatiale des cultures sont donc plus stricts que ceux imposés, tant dans le cadre de la BCAE française « *Diversité de l'assolement* » en vigueur jusqu'en 2013, que dans le cadre de la diversification des cultures introduite par l'article 44 du règlement n° 1307/2013. Le nombre de variétés requis est en effet supérieur et la culture majoritaire ne doit pas dépasser 50 % de l'assolement.

---

<sup>1874</sup> VILLIEN (C.) et CLAQUIN (P.), *Les mesures agroenvironnementales : complémentarités de l'approche « territoriale » et de l'approche par « système d'exploitation »*, Analyse du Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 47, Juin 2012, p. 4 et s.

<sup>1875</sup> Désignée par le sigle « PHAE » ou « MAE 214.A ».

<sup>1876</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, Tome 2 : Chapitres 5 à 16, Version 7 validée par la Commission, p. 80 et 214.

<sup>1877</sup> Désignée par le sigle « MAER » ou « MAE 214.B ».

<sup>1878</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, op. cit., p. 217, 218 et 219 : l'économie de pesticides « *est prise en compte pour respectivement 10 % de la charge de traitements herbicides et de 10 % de la charge de traitements hors herbicides sur l'ensemble des surfaces* ».

<sup>1879</sup> Les effets bénéfiques de la rotation des cultures sur la réduction de la dépendance aux pesticides ont été développés précédemment, au paragraphe n° 435.

<sup>1880</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, op. cit., p. 217 et 218.

Comparativement, la diversification des cultures prévue par l'article 44 du règlement n° 1307/2013 permet que la culture principale s'étende sur 75 % des terres arables et que les deux cultures principales couvrent 95 % de ces terres. En outre, elle tolère que deux cultures seulement soient plantées pour les exploitations de moins de trente hectares<sup>1881</sup>.

Mais surtout, en plus d'être spatiale, la diversification doit également être temporelle. L'exploitant doit ainsi respecter la prescription suivante : « *au minimum trois cultures différentes en cinq années, pas de retour de la même culture deux années consécutives* »<sup>1882</sup>. De fait, une étude du ministère chargé de l'écologie constatait, en 2012, que la mesure agroenvironnementale rotationnelle se trouvait être la seule mesure de la politique agricole commune qui imposait une diversification des cultures qui soit à la fois spatiale et temporelle<sup>1883</sup>. Ce constat reste d'ailleurs d'actualité, compte tenu du manque d'ambition de la diversification des cultures nouvellement imposée par les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement du premier pilier. Il est vrai que le cahier des charges de la mesure agroenvironnementale rotationnelle a été sensiblement relevé lors du bilan de santé de 2009 par rapport à celui de la précédente période, dont l'insuffisance et le manque d'efficacité environnementale étaient critiqués<sup>1884</sup>. Malgré ces avancées, les résultats ne sont pas vraiment au rendez-vous.

### ***C. Des résultats mitigés***

**455. Une adhésion insuffisante à la MAER.** Le rapport annuel d'exécution du programme de développement rural hexagonal précise que la mesure agroenvironnementale rotationnelle « *n'a rencontré qu'un succès modéré* »<sup>1885</sup>. En effet, compte tenu d'un marché mondial « *particulièrement favorable aux grandes cultures* », l'aide mise en place en 2007 dans le cadre de la mesure agroenvironnementale rotationnelle était devenue « *peu incitative* »<sup>1886</sup>. Elle a donc été supprimée en 2008. Réouverte en 2009, elle a remporté un succès très relatif puisque seulement vingt-neuf agriculteurs se sont engagés dans la

---

<sup>1881</sup> Pour plus de précisions, voir précédemment, paragraphe n° 437.

<sup>1882</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, Tome 2 : Chapitres 5 à 16, Version 7 validée par la Commission, p. 217.

<sup>1883</sup> FUZEAU (V.), DUBOIS (G.), THEROND (O.) et ALLAIRE (G.), *op. cit.*, p. 12 et s.

<sup>1884</sup> BASCHET (J.-F.), « Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006 », *Notes et études socio-économiques*, n° 33, Novembre 2009, p. 59 et 62.

<sup>1885</sup> Rapport annuel d'exécution du programme de développement rural hexagonal, Année civile 2011, Version acceptée par la Commission le 28 février 2013, p. 55.

<sup>1886</sup> *Ibid.*

mesure<sup>1887</sup>. Malgré l'orientation des cultures céréalières vers une plus grande diversification, obtenue en 2010, la mesure agroenvironnementale rotationnelle n'a pas été étendue à d'autres exploitations en 2011<sup>1888</sup>.

**456. Une agriculture biologique faiblement financée.** Une aide au maintien et à la conversion à l'agriculture biologique a été réintroduite dans le second pilier de la politique agricole commune. L'objectif de ces aides spécifiques à l'agriculture biologique consiste à « éviter un retour massif des agriculteurs à l'agriculture conventionnelle »<sup>1889</sup>. Le montant de cette aide doit toutefois être calculé de façon à éviter que cette aide ne finance des pratiques déjà récompensées au titre du paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement<sup>1890</sup>, prévu à l'article 43 du règlement n° 1307/2013. Il est en outre plafonné à 600 € par hectare et par an pour les cultures annuelles, 900 € par hectare et par an pour les cultures pérennes spécialisées et 450 € par hectare et par an pour les autres utilisations des terres<sup>1891</sup>.

Il est tout à fait compréhensible que la politique agricole commune cherche à éviter qu'une même pratique agricole soit subventionnée deux fois, au titre de deux régimes d'aides distincts. Cependant, la complexité du calcul permettant d'éviter ce double financement peut engendrer un allongement du traitement administratif des demandes d'aides et, ce faisant, dissuader les agriculteurs de solliciter une telle aide. Les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique représentent d'ailleurs une très faible part des aides au développement rural. Sur la période 2007-2013, elles constituaient ainsi moins de 9 % des mesures agroenvironnementales, qui représentaient, elles, seulement 39 % de l'axe 2 du PDRH, cet axe 2 cumulant 61 % des fonds consacrés au développement rural<sup>1892</sup>. En outre, les aides à l'agriculture biologique s'avèrent peu attractives comparativement à certains

---

<sup>1887</sup> *Ibid.*

<sup>1888</sup> *Ibid.*

<sup>1889</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, *JOUE* L 347 du 20 décembre 2013, considérant n° 23.

<sup>1890</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, Article 29, paragraphe 4.

<sup>1891</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, Annexe II.

<sup>1892</sup> VILLIEN (C.) et CLAQUIN (P.), *op. cit.*, Figure 1, p. 3.

paiements agroenvironnementaux, comme la SFEI ou la PHAE, si bien qu'une majorité d'agriculteurs se tourne plutôt vers ce type de mesures<sup>1893</sup>.

**457. Un budget bien inférieur à celui du premier pilier.** Plus généralement, les fonds alloués au développement rural pour la période 2007-2012 représentent seulement 23,6 % de l'ensemble des dépenses au titre de la politique agricole commune, quand les paiements directs du premier pilier concentrent 67,9 % des dépenses<sup>1894</sup>. De plus, les soutiens accordés au titre du développement rural ne visent pas tous la protection de l'environnement, loin s'en faut. Pour la période 2007-2013, l'OCDE évalue ainsi la part du second pilier réservée aux paiements agroenvironnementaux à 23 % du budget total du second pilier, cette part étant, toutefois, en augmentation depuis la mise en place des premières mesures consacrées à l'amélioration de l'environnement<sup>1895</sup>. Il se trouve que le nouveau règlement n° 1305/2013 demande aux Etats membres d'affecter 30 % des fonds dédiés au développement rural à des mesures en faveur du climat et de l'environnement<sup>1896</sup>. Même ainsi augmentés, ces fonds restent cependant très insuffisants, comparativement à l'ensemble du budget de la politique agricole commune.

**458. De nouvelles règles de flexibilité préjudiciables à la protection de l'environnement.** Le règlement n° 1307/2013 prévoit la possibilité, pour les Etats membres, d'affecter jusqu'à 15 % des plafonds nationaux de leurs paiements directs à des mesures de développement rural<sup>1897</sup>. Ce faisant, les montants destinés aux mesures relatives au développement rural, y compris celles concernant la réduction d'emploi des pesticides, peuvent être augmentés.

A première vue, cette disposition constitue une avancée par rapport aux précédentes réformes. En effet, le pourcentage de fonds pouvant être transférés du premier vers le second pilier a été relevé par rapport aux précédents règlements. L'article 10 du règlement n° 1782/2003

---

<sup>1893</sup> *Ibid.*, p. 6 ; HERTH (A.) et GAUBERT (J.), *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole*, Rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, n° 628, 23 janvier 2008, p. 29.

<sup>1894</sup> Cf. Statistiques de la Commission européenne sur la politique agricole commune, disponibles à l'adresse : [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm), page consultée le 27 mars 2014.

<sup>1895</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Evaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne*, 2011, p. 142.

<sup>1896</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, *JOUE* L 347 du 20 décembre 2013, considérant n° 22 et article 59, paragraphe 6.

<sup>1897</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, Article 14, paragraphe 1.



prévoyait ainsi de réduire le montant des aides directes en faveur du second pilier de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % en 2007 et pour les années suivantes. La part des fonds dédiés à la modulation avait encore été augmentée par l'article 7 du règlement n° 73/2009 : fixé à 7 % en 2009, le taux de réduction des aides a ensuite augmenté chaque année de 1 % pour atteindre 10 % en 2012. Ce taux était par ailleurs relevé de 4 points pour les exploitations percevant plus de 300 000 € d'aides.

Cependant, cette modulation des fonds du premier vers le second pilier, facultative lors de sa mise en place en 1999<sup>1898</sup>, était devenue obligatoire depuis le règlement n° 1782/2003<sup>1899</sup>. Or, avec le dernier règlement n° 1307/2013, la modulation redevient facultative. De plus, le règlement n° 1259/1999 laissait aux Etats membres la possibilité de transférer jusqu'à 20 % des aides directes vers le second pilier, soit 5 % de plus que l'actuel règlement n° 1307/2013. De son côté, la France s'est pour l'instant engagée à transférer seulement 3 % des fonds relatifs au premier pilier vers le second pilier en 2014<sup>1900</sup>. Pour toutes ces raisons, les règles de modulation des fonds du premier vers le second pilier constituent plutôt un recul par rapport à celles mises en place par les précédentes réformes.

De surcroît, le règlement n° 1307/2013 introduit la possibilité, complètement nouvelle, d'effectuer un transfert de fonds inverse, à savoir du second vers le premier pilier. Au terme de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 1307/2013, les Etats membres peuvent ainsi décider de transférer 15 %, voire même 25 % pour certains Etats membres<sup>1901</sup>, des fonds alloués au développement rural vers les paiements directs du premier pilier. La proposition de règlement initialement formulée par la Commission a été considérablement élargie suite aux discussions du texte par le Conseil et le Parlement, puisque la Commission n'offrait cette possibilité qu'aux Etats membres « *dans lesquels le niveau des paiements directs reste inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE* », et dans la limite de 5 % de fonds transférés du second vers le premier pilier<sup>1902</sup>. La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen proposait pourtant de supprimer cette possibilité de modulation inverse, compte tenu des « *véritables problèmes en termes*

---

<sup>1898</sup> Règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, JOCE L 160 du 26 juin 1999, Article 4.

<sup>1899</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, Article 10.

<sup>1900</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Mise en œuvre nationale de la réforme de la PAC : les choix français définitivement arrêtés par Stéphane Le Foll avec les partenaires du monde agricole*, Communiqué de presse, 17 décembre 2013.

<sup>1901</sup> A savoir la Bulgarie, l'Estonie, l'Espagne, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>1902</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, COM(2011) 625 final/2, 19 octobre 2011, p. 10 et article 14, paragraphe 2.

environnementaux » qu'elle est susceptible de poser<sup>1903</sup>. En outre, avec une telle possibilité, la politique de développement rural de l'Union européenne n'est plus vraiment « *commune* » à l'ensemble des Etats membres<sup>1904</sup>.

**459. Des effets environnementaux peu concluants.** Toutes les mesures en faveur d'une réduction des traitements phytopharmaceutiques qui viennent d'être analysées semblent *a priori* intéressantes. Pourtant, l'impact environnemental des mesures agroenvironnementales s'avère jusqu'à présent mitigé, quand il n'est pas décevant<sup>1905</sup>. Sont notamment dénoncés le petit nombre d'agriculteurs engagés et donc la faiblesse de la superficie concernée, le manque d'ambition environnementale des mesures, le manque de ciblage sur les zones à enjeu<sup>1906</sup>, la complexité du dispositif des mesures agroenvironnementales et sa difficile articulation avec la conditionnalité des aides, en particulier les bonnes conditions agricoles environnementales. La mise en place des nouveaux paiements pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, peu différents des bonnes conditions agricoles et environnementales comme il a été vu<sup>1907</sup>, risque de compliquer encore la situation.

Il en ressort que la nature, la qualité et la « quantité » de services écosystémiques rendus dépendent de nombreux paramètres comme le nombre d'agriculteurs contractants, leur localisation, le respect sur le long terme du cahier des charges et son adéquation avec les effets bénéfiques attendus pour l'environnement<sup>1908</sup>. En conséquence, l'élaboration d'objectifs environnementaux ou écosystémiques à atteindre<sup>1909</sup>, reste pour l'instant à l'état d'expérimentation. Le constat à l'égard du système de conseil agricole n'est pas meilleur.

---

<sup>1903</sup> CAPOULAS SANTOS (L. M.), *op. cit.*, p. 189 et justification à l'amendement 20 p. 203.

<sup>1904</sup> La critique a été formulée pour l'ensemble de la réforme de 2003 par BIANCHI (D.), « Y a-t-il encore quelque chose de "commun" dans la nouvelle Politique agricole commune ? », *RTDE*, juillet-septembre 2005, p. 623-670.

<sup>1905</sup> LE ROUX (X.), (dir.), *op. cit.*, p. 145 ; BASCHET (J.-F.), *op. cit.*, p. 59 et s.

<sup>1906</sup> AUBERTOT (J.-N.) et al., *op. cit.*, p. 44 ; BASCHET (J.-F.), *op. cit.*, p. 55 : sur la période 2000-2006, les MAE françaises sont majoritairement des mesures de soutien au maintien de pratiques agroenvironnementales à minima préexistantes et non à l'adoption de ces pratiques par de nouveaux agriculteurs.

<sup>1907</sup> Cf. paragraphe n° 433 et s.

<sup>1908</sup> LE ROUX (X.), (dir.), *op. cit.*, p. 146.

<sup>1909</sup> La mise en place de tels objectifs est en particulier souhaitée par Stéphane Le Foll, alors député au Parlement européen, lors d'un colloque du CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Quelles rémunérations pour les services environnementaux rendus par l'agriculture et la forêt ?*, Actes du colloque du 8 novembre 2010, p. 60.

## Paragraphe II. Un système de conseil agricole peu suivi

**460.** Si l'élargissement, avec la réforme de 2013, du système de conseil agricole aux pratiques plus respectueuses de la santé et l'environnement laissait entrevoir des perspectives intéressantes (A), ces perspectives sont limitées par le caractère facultatif du dispositif (B).

### *A. Un système de conseil agricole explicitement élargi*

**461.** Le principe d'un « système de conseil agricole » a été posé par le règlement n° 1782/2003<sup>1910</sup>. Selon les articles 13 et suivants de ce règlement, les Etats membres devaient établir, au plus tard le premier janvier 2007, un tel système. Ce système de conseil agricole devait « *contribuer à sensibiliser davantage les agriculteurs aux rapports existants entre, d'une part, les flux de matières et les processus agricoles, et, d'autre part, les normes relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux* »<sup>1911</sup>. Il devait couvrir au minimum les modalités de mise en œuvre des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales de la conditionnalité.

Précisé par le règlement n° 1306/2013, le champ d'application du système de conseil agricole dépasse désormais les seules règles de la conditionnalité. En application de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1306/2013, ce dispositif doit en effet englober les mesures prévues par les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ainsi que certaines mesures relatives au développement rural. Il doit aussi, et c'est là sans doute le point le plus important du point de vue de l'objectif d'utilisation durable des pesticides, comprendre la mise en œuvre de la lutte intégrée<sup>1912</sup>. Il doit enfin inclure les mesures prises en application de l'article 11, paragraphe 2, de la directive-cadre sur l'eau, qui visent notamment la réduction de la pollution des eaux par les produits phytopharmaceutiques<sup>1913</sup>.

L'élargissement apparent du champ d'application du système de conseil agricole doit toutefois être relativisé. En effet, l'analyse susvisée<sup>1914</sup> a montré que les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, nouvellement introduites par le règlement n° 1307/2013, correspondent en réalité, ni plus ni moins, à certaines bonnes conditions

---

<sup>1910</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, Titre II, Chapitre 3.

<sup>1911</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, considérant n° 8.

<sup>1912</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 12, paragraphe 2, point e).

<sup>1913</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 12, paragraphe 2, point d).

<sup>1914</sup> Cf. paragraphe n° 433.

agricoles et environnementales préexistantes à la réforme de 2013. Le même raisonnement peut être tenu à l'égard de l'application de la lutte intégrée. Incluse, avant le règlement n° 1307/2013, dans les exigences réglementaires en matière de gestion de la conditionnalité, l'application de la lutte intégrée devait, de fait, être comprise dans le système de conseil agricole<sup>1915</sup>.

Il est toutefois précisé que le système de conseil agricole peut aussi couvrir « *la promotion des conversions d'exploitations et la diversification de leur activité économique* »<sup>1916</sup>. Ce type de promotion peut englober la conversion des agriculteurs à l'agriculture intégrée, certifiée le cas échéant par le dispositif français de certification environnementale des exploitations agricoles, ou encore la conversion à l'agriculture biologique. Les Etats membres n'ont cependant pas l'obligation d'inclure ce type de promotion dans le système de conseil agricole. La plus grande critique reste, sans doute, le caractère volontaire de ce système de conseil agricole<sup>1917</sup>.

## ***B. Une adhésion facultative***

**462.** Il était pourtant évoqué, dès la création de ce système par le règlement n° 1782/2003, que l'adhésion à ce système devienne obligatoire<sup>1918</sup>. Systématiser l'accès des agriculteurs à un conseil agricole sur la mise en œuvre de la lutte intégrée et la réduction des pollutions dues aux pesticides contribuerait sans aucun doute à l'objectif de réduction d'emploi des pesticides. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'a été mis en place le dispositif de formation obligatoire certifiante, « Certiphyto » en France, en application de l'article 5 de la directive 2009/128/CE<sup>1919</sup>. C'est aussi ce que cherche à faire la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, en imposant aux vendeurs et distributeurs de pesticides la mise en place d'un conseil phytosanitaire individualisé, au moins une fois par an<sup>1920</sup>. La politique agricole commune pourrait apporter sa contribution en ajoutant, aux règles de la conditionnalité, l'adhésion obligatoire des agriculteurs au système de conseil agricole tel que prévu par le titre III du règlement n° 1306/2013. Ce faisant, le soutien financier aux

---

<sup>1915</sup> Cf. paragraphe n° 426. Pour rappel, l'application de la lutte intégrée, telle que définie par la directive 91/414/CEE, était incluse dans les exigences réglementaires en matière de gestion telles que précisées à l'issue du bilan de santé de la PAC par l'annexe II du règlement n° 73/2009.

<sup>1916</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 12, paragraphe 3, point a).

<sup>1917</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, *op. cit.*, Article 14.

<sup>1918</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003, *op. cit.*, Article 16.

<sup>1919</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 333 et s.

<sup>1920</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 355.

organismes en charge d'une prestation de service de conseil agricole, accordé pour l'heure au titre du second pilier<sup>1921</sup>, serait transféré vers le premier pilier.

Les mesures générales favorables à l'utilisation durable des pesticides, financièrement soutenues par le second pilier, ne sont pas les seules à être critiquées.

## ***Section II. Des mesures spécifiques insuffisamment adaptées***

**463.** Sur les zones à « enjeu eau », des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) spécifiques (Paragraphe I) ainsi qu'un plan végétal pour l'environnement ont été mis en place au niveau français (Paragraphe II). Quoique par définition spécifiques, les MAET souffrent des mêmes défauts que les mesures générales étudiées dans la précédente section. Quant au plan végétal pour l'environnement, il n'est pas suffisamment relié au plan Ecophyto 2018 dont il est pourtant issu.

### **Paragraphe I. Les MAET, des défauts similaires au régime général**

**464. Des mesures à actualiser.** Les mesures agroenvironnementales territorialisées ont été créées pour répondre aux critiques formulées à l'encontre de l'ensemble des mesures agroenvironnementales du précédent programme de développement rural, couvrant la période 2000-2006<sup>1922</sup>. Il était en effet reproché à ces MAE de ne pas cibler suffisamment des enjeux spécifiques et locaux<sup>1923</sup>. Parmi les mesures agroenvironnementales territorialisées nouvellement créées, certaines contribuent à réduire la dépendance vis-à-vis des pesticides. C'est en particulier le cas de la mesure agroenvironnementale territorialisée à « enjeu eau », la « MAET DCE »<sup>1924</sup> qui vise « à préserver ou rétablir la qualité de l'eau » sur « les bassins versants prioritaires définis au titre de la directive-cadre sur l'eau »<sup>1925</sup>. Ces bassins versants sont en particulier ceux « identifiés et suivis par les groupes régionaux contre les pollutions par les produits phytosanitaires », ou encore « des bassins d'alimentation des captages pour l'alimentation en eau potable, dont l'état se dégrade – ou est d'ores et déjà dégradé – sous

---

<sup>1921</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, Article 15, paragraphe 4, points d) et e).

<sup>1922</sup> VILLIEN (C.) et CLAQUIN (P.), *op. cit.*, p. 3.

<sup>1923</sup> *Ibid.*

<sup>1924</sup> Les zones DCE sont les zones considérées comme prioritaires pour la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE), la directive 2000/60/CE.

<sup>1925</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, Tome 2 : Chapitres 5 à 16, Version 7 validée par la Commission, p. 249.

*l'effet de pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates et/ou pesticides) »*<sup>1926</sup>.

Sur chaque territoire à enjeux, au maximum deux mesures agroenvironnementales territorialisées sont définies au niveau régional par type de couvert. La définition de ces MAET se fait en combinant les engagements unitaires listés dans le programme de développement rural hexagonal<sup>1927</sup>. Plusieurs de ces engagements unitaires visent une réduction chiffrée d'emploi des pesticides. C'est le cas par exemple de la plupart des engagements unitaires de la série « PHYTO », qui ont pour objectif une réduction des quantités d'herbicides ou d'autres pesticides utilisées, voire une suppression de leur emploi<sup>1928</sup>. Deux autres engagements unitaires intéressent directement l'objectif de réduction d'emploi des pesticides, puisqu'ils ont pour objet la conversion et le maintien de l'agriculture biologique « *en territoire à problématique phytosanitaire* »<sup>1929</sup>.

L'engagement unitaire « PHYTO\_01 » se démarque toutefois, dans la mesure où il consiste à faire réaliser un bilan annuel de la stratégie de protection des cultures. Il s'agit donc d'une simple obligation de moyen, et non de résultat. L'agriculteur peut en effet réaliser un bilan annuel de la stratégie de protection des cultures, sans pour autant changer par la suite ses pratiques phytosanitaires. Il peut toutefois raisonnablement être attendu que la réalisation de ce bilan annuel s'accompagne d'un changement des pratiques phytosanitaires. Cependant, pour être véritablement efficace, cet engagement unitaire devra sans doute être combiné avec des engagements qui visent une réduction chiffrée d'emploi des pesticides. En outre, il a été vu que la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt souhaitait contraindre les vendeurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques à la mise en place d'un conseil phytosanitaire annuel individualisé<sup>1930</sup>. Or, ce conseil global se rapproche du bilan sur la stratégie de protection des cultures imposé par l'engagement unitaire « PHYTO\_01 ». La même remarque peut être formulée à l'encontre des engagements unitaires « CI1 » et « CI2 », qui consistent à suivre une formation sur la protection intégrée pour la première, et une formation sur le raisonnement des pratiques phytosanitaires pour la deuxième<sup>1931</sup>. Ces

---

<sup>1926</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, Tome 2 : Chapitres 5 à 16, Version 7 validée par la Commission, p. 249.

<sup>1927</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>1928</sup> *Ibid.*, p. 252-253 ; ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Circulaire PDRH 2013 « mesures agroenvironnementales » (MAE)*, Circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3030, 18 mars 2013, p. 145 et s.

<sup>1929</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Circulaire PDRH 2013 « mesures agroenvironnementales » (MAE)*, Circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3030, 18 mars 2013, p. 143 : engagements unitaires « BIOCONVE » et « BIOMAINTE ».

<sup>1930</sup> Voir précédemment, paragraphe n° 355.

<sup>1931</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Circulaire PDRH 2013 « mesures agroenvironnementales » (MAE)*, Circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3030, 18 mars 2013, p. 146.

formations ont été rendues obligatoires par la mise en œuvre du dispositif de formation individuelle certifiante « Certiphyto »<sup>1932</sup>. Elles ne devraient donc pas faire l'objet d'un soutien financier dans le cadre des mesures agroenvironnementales de la politique agricole commune, puisque ces mesures sont censées dépasser les obligations réglementaires.

**465. Des critiques identiques aux MAE nationales.** Indépendamment du besoin d'actualisation de certaines mesures agroenvironnementales vis-à-vis de la réglementation phytopharmaceutique, certains rapports déplorent que les contrôles de la politique agricole commune vérifient peu la bonne application des règles exigibles en matière de protection de l'eau<sup>1933</sup>. En outre, si la protection de l'eau constitue, depuis le bilan de santé, l'une des priorités de la politique agricole commune<sup>1934</sup>, les fonds accordés aux mesures du développement rural dédiées à la protection de l'eau n'ont pratiquement pas augmenté, comme le déplore la Cour des comptes européenne<sup>1935</sup>. En France, très peu d'exploitations se sont engagées dans une mesure agroenvironnementale territorialisée à « enjeu eau » sur la période 2007-2013<sup>1936</sup>. Enfin, aucun indicateur agroenvironnemental ne permet de relier les mesures agroenvironnementales à l'amélioration de la qualité de l'eau éventuellement constatée<sup>1937</sup>. Dans ces conditions, il est impossible de vérifier l'efficacité de ces mesures, qui souffrent des mêmes défauts que ceux relevés à propos des mesures générales. Le plan végétal français, quant à lui, n'est pas suffisamment relié au plan Ecophyto 2018.

## **Paragraphe II. Le plan végétal pour l'environnement, une mesure isolée**

**466. Un lien ténu avec le plan Ecophyto 2018.** Dispositif français, le plan végétal pour l'environnement est prévu au titre des mesures relatives à la modernisation des

---

<sup>1932</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 333 et s.

<sup>1933</sup> LEVRAUT (A.-M.), *Evaluation de la politique de l'eau*, Rapport d'analyse, Conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 008843-01, Juin 2013, p. 127 et 128. Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, 68p.

<sup>1934</sup> Règlement (CE) n° 74/2009, *op. cit.*, considérant n° 1 et article 1 créant un article 16 bis dans le règlement n° 1698/2005 précité. L'amélioration de la gestion quantitative et qualitative de l'eau fait toujours partie des priorités fixées par le Règlement (UE) n° 1305/2013.

<sup>1935</sup> Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, n° 61.

<sup>1936</sup> VILLIEN (C.) et CLAQUIN (P.), *op. cit.*, p. 5 ; Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, n° 59.

<sup>1937</sup> Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, n° 79.

exploitations agricoles, encadrées par l'article 26 du règlement n° 1698/2005. Ces mesures correspondent, dans le nouveau règlement relatif au développement rural, à savoir le règlement n° 1305/2013, aux investissements physiques encadrés par l'article 17. Elles ne visent donc pas directement la protection de l'environnement. Il n'en demeure pas moins que le plan végétal pour l'environnement poursuit, comme son nom l'indique, un objectif de protection de l'environnement. Il a ainsi pour objet de « *soutenir la réalisation d'investissements spécifiques permettant aux exploitants agricoles de mieux répondre aux exigences environnementales indispensables en terme de production et de durabilité des systèmes d'exploitation* », et en priorité d' « *accompagner la reconquête de la qualité des eaux* »<sup>1938</sup>. Pour ce faire, il est en particulier prévu de réduire les pollutions par les produits phytopharmaceutiques<sup>1939</sup>, réduction qui constitue un des enjeux prioritaires du plan végétal pour l'environnement<sup>1940</sup>. Par ailleurs, le plan végétal pour l'environnement constitue « *l'un des outils d'intervention du plan Ecophyto 2018* »<sup>1941</sup>. Pourtant, à la lecture de ce dernier plan, force est de constater l'absence de toute référence au plan végétal pour l'environnement. De façon plus générale, le plan Ecophyto 2018 est même des plus discret sur le sujet des aides en de la politique agricole commune permettant de contribuer à l'objectif de réduction des risques et de l'emploi des pesticides. Ce plan est en effet concentré sur les activités de recherche et diffusion des connaissances. Un seul des huit axes du plan Ecophyto 2018, à savoir l'axe 2, s'attache à l'adoption de pratiques économes en pesticides. Cet axe 2 cherche notamment à « *mettre en cohérence les différents outils incitatifs à l'adoption de systèmes de culture et d'itinéraires techniques économes en pesticides* », la conditionnalité des aides directes de la politique agricole commune étant citée comme en faisant partie<sup>1942</sup>. Il s'agit là d'un renvoi des plus timides à la politique agricole commune, puisque les mesures agroenvironnementales et le plan végétal pour l'environnement ne sont même pas cités alors qu'il s'agit des mesures de la PAC les plus pertinentes pour limiter les traitements phytopharmaceutiques. Il en ressort que la mise en cohérence des objectifs du plan Ecophyto

---

<sup>1938</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, op. cit., p. 127.

<sup>1939</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>1940</sup> Cf. page du site Internet du ministère chargé de l'agriculture consacrée au plan végétal pour l'environnement, disponible à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/Plan-vegetal-et-environnement>, page consultée le 20 mars 2014.

<sup>1941</sup> Page du site Internet du ministère chargé de l'agriculture consacrée au plan végétal pour l'environnement, disponible à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/Plan-vegetal-et-environnement>, page consultée le 20 mars 2014 ; cf. aussi Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, op. cit., p. 127.

<sup>1942</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Plan Ecophyto2018 de réduction des usages de pesticides 2008-2018*, 10 septembre 2008, p. 8, point (18).



2018 avec les aides accordées dans le cadre de la politique agricole commune reste encore à améliorer. Tel est d'ailleurs le souhait du député en charge de la rédaction de la deuxième version du plan Ecophyto 2018, attendue pour la fin de l'année 2014, puisqu'il souhaite s'appuyer sur la politique agricole commune pour atteindre les objectifs du plan<sup>1943</sup>.

**467. Un effort de simplification.** Les investissements financés par le plan végétal pour l'environnement se divisent en deux types d'investissements<sup>1944</sup>. Premièrement, les investissements productifs<sup>1945</sup> sont engagés au titre des mesures relatives à la modernisation des exploitations agricoles<sup>1946</sup>. Deuxièmement, les investissements non productifs<sup>1947</sup> font l'objet d'une mesure de développement rural à part entière, prévue par l'article 41 du règlement n° 1698/2005, mais sont regroupés avec l'ensemble des investissements physiques dans le règlement n° 1305/2013. L'effort de simplification réalisé par ce dernier règlement mérite d'être souligné, tant le dispositif en place jusqu'en 2013 manquait de clarté. Le plan végétal pour l'environnement était en effet financé au titre de deux types de mesures du programme de développement rural, selon si les investissements étaient productifs ou non, alors que l'objectif recherché était identique, à savoir améliorer la protection de l'environnement et en particulier réduire la pollution de l'eau due aux rejets de produits phytopharmaceutiques.

---

<sup>1943</sup> FABREGAT (S.), « Une nouvelle version du plan Ecophyto d'ici fin 2014 », *Actu-environnement*, Article disponible à l'adresse : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/mission-parlementaire-ecophyto-2-pesticides-21890.php4>, page consultée le 18 août 2014.

<sup>1944</sup> Ces investissements sont fixés par la circulaire suivante : Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, *Plan végétal pour l'environnement*, Circulaire DGPAAT/SDEA/C2010-3072, 20 juillet 2010, 116p.

<sup>1945</sup> Les investissements productifs qui permettent une réduction de la pollution des eaux par les produits phytopharmaceutiques, rattachés au plan végétal pour l'environnement constituent par exemple, selon la circulaire interministérielle, *Plan végétal pour l'environnement*, Circulaire DGPAAT/SDEA/C2010-3072, 20 juillet 2010, Annexe 1 : l'achat d'équipements spécifiques de pulvérisateur de pesticides ; l'achat de matériel de substitution à l'emploi de pesticides, que ce matériel fasse appel à la lutte mécanique comme la bineuse, à la lutte thermique comme le traitement vapeur, à la lutte biologique comme les filets tissés anti-insectes, ou à un autre moyen de lutte alternative à l'emploi de pesticides ; l'investissement dans un outil d'aide à la décision comme une station météorologique ; les frais liés à l'implantation de haies et d'éléments arborés.

<sup>1946</sup> Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, *op. cit.*, Mesure 121 B ou 121 C, respectivement p. 127 et s. et 133 et s.

<sup>1947</sup> Les investissements non productifs qui permettent une réduction de la pollution de l'eau par les pesticides et qui sont rattachés au plan végétal pour l'environnement sont par exemple, selon l'annexe 2 de la circulaire DGPAAT/SDEA/C2010-3072 précitée : les dispositifs de traitement préalable des effluents phytosanitaires, avant leur épandage ou leur vidange ; les équipements comme les plateaux de stockage avec bac de rétention pour le local phytosanitaire. Voir aussi ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013*, *op. cit.*, p. 256 : les frais liés à l'implantation de haies ou d'éléments arborés peuvent aussi être financés au titre des investissements non productifs si l'objectif visé est l'amélioration de la protection de l'environnement dans une zone qui dépasse l'exploitation agricole.

**468. Conclusion du chapitre II.** Les soutiens du second pilier favorables à la protection de l'environnement ont sans doute un rôle important à jouer dans l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides et, plus généralement, de réorientation vers un modèle agricole plus respectueux de la santé et de l'environnement. C'est en particulier le cas des aides à l'agriculture biologique et des paiements agroenvironnementaux et climatiques. Toutes ces aides soutiennent en effet des modes de production économes en pesticides, du fait de restrictions d'emploi de ces produits explicites ou indirectement permises par certaines méthodes agronomiques comme la rotation des cultures. Les critiques traditionnellement formulées à l'encontre des aides au développement rural restent toutefois d'actualité. Ces mesures sont ainsi insuffisamment financées, comparativement aux mesures du premier pilier. Moyennement attractives, elles emportent l'adhésion d'un nombre trop faible d'agriculteurs pour avoir des effets environnementaux significatifs. Ces effets environnementaux restent d'ailleurs difficiles à évaluer. Les pratiques agricoles encouragées par les soutiens au développement rural sont d'ailleurs critiquées pour leur manque d'ambition. La multiplicité des régimes d'aides peut en outre laisser craindre un phénomène de « *forum shopping* » de la part des agriculteurs, tentés de choisir la mesure qui convient le mieux à la situation agroéconomique du moment, et non en fonction des enjeux environnementaux poursuivis<sup>1948</sup>. C'est ce qui a déjà été observé pour les aides à l'agriculture biologique, délaissées pour des mesures agroenvironnementales plus attractives. Pire, l'accumulation, au fil des réformes, des différentes mesures – plus de trois-cent mesures agroenvironnementales dénombrées en 2010 – peut conduire « à des contradictions et ligote véritablement l'initiative des agriculteurs »<sup>1949</sup>. Pourtant, la plupart des mesures du second pilier se rapprochent davantage de la volonté de la Commission d'améliorer la rémunération des services ou biens publics environnementaux rendus par l'agriculture que les mesures encouragées au titre du premier pilier.

---

<sup>1948</sup> Le phénomène de « *forum shopping* » est dénoncé, plus généralement, comme conséquence de la multiplication des normes environnementales par OST (F.), *op. cit.*, p. 108.

<sup>1949</sup> GRIFFON (M.), « Vers une septième révolution agricole », *Projet*, n° 332, 2013, p. 16.

### Chapitre III. Un affichage environnemental trompeur

**469. Rémunérer les biens publics environnementaux.** Dans sa communication de 2010, la Commission européenne explique que les aides versées aux agriculteurs doivent « *rémunérer les services collectifs qu'ils fournissent à la société* » afin « *d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de ces aides et de renforcer la légitimité de la PAC* »<sup>1950</sup>. Au sujet de ces services collectifs, encore appelés « biens publics », la Commission cherche notamment à « *améliorer la fourniture de biens publics environnementaux* »<sup>1951</sup>. Ce faisant, elle reprend les idées développées par la FAO dans son rapport rendu en 2007 et intitulé « *Payer les agriculteurs pour les services environnementaux* »<sup>1952</sup>. La FAO est ainsi d'avis que « *la demande de services environnementaux fournis par le secteur agricole – notamment l'atténuation des effets du changement climatique, l'amélioration de la gestion des bassins versants et la préservation de la diversité biologique – continuera d'augmenter à l'avenir* » et propose en conséquence « *la rémunération des agriculteurs en contrepartie des services environnementaux qu'ils fournissent* »<sup>1953</sup>. Elle souligne plus concrètement l'« *intérêt grandissant* » suscité ces dernières années pour les « *paiements directs versés aux exploitants pour promouvoir la livraison de certains services environnementaux* »<sup>1954</sup>.

**470. La multifonctionnalité supplantée.** La notion de services, environnementaux le cas échéant, rendus par l'agriculture n'est pas nouvelle. En 1975 déjà, le régime d'aides

---

<sup>1950</sup> Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 672 final, 18 novembre 2010, p. 3.

<sup>1951</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>1952</sup> VALETTE (E.), AZNAR (O.), HRABANSKI (M.), MAURY (C.), CARON (A.) et DECAMPS (M.), « Emergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme ? », *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 12, n° 3, Décembre 2012, Article disponible à l'adresse : <http://vertigo.revues.org/12925#text>, page consultée le 24 octobre 2014, n° 8.

<sup>1953</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture – Payer les agriculteurs pour les services environnementaux*, 2007, Résumé du rapport, disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/publications/sofa-2009/sofa2007/fr/>, page consultée le 18 avril 2011, p. 4.

<sup>1954</sup> *Ibid.*, p. 1. Sur le sujet des services écosystémiques et de leur rémunération, notamment par les politiques agricoles et la PAC, voir par exemple le site Internet du Réseau thématique pluridisciplinaire BIODISCEE, consultable à l'adresse : <http://biodiscee.univ-rennes1.fr/page.php?17>, page consultée le 26 octobre 2014. En 2012 a en particulier eu lieu le colloque « Agriculture et paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ? », dirigé par Alexandra Langlais. Les actes de ce colloque feront l'objet d'une publication en 2015 et comprendront notamment une contribution reprenant pour partie les développements de la présente section I du chapitre III, sous les références suivantes : THEVENOT (G.), « Utilisation durable des pesticides : quel rôle pour les paiements pour services environnementaux ? », in LANGLAIS (A.), (dir.), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, A paraître.

spécifiques, mis en place par la directive 75/268/CEE, avait notamment pour but d'encourager la « *fonction fondamentale* » remplie par les agriculteurs en matière d' « *entretien de l'espace naturel* »<sup>1955</sup>. Les textes adoptés au fil des réformes suivantes n'auront de cesse d'insister sur les « fonctions », les « services » ou encore les « biens publics » environnementaux, sanitaires, sociaux, etc., fournis par les agriculteurs. Le règlement n° 2328/91 considère ainsi que « *les agriculteurs situés dans des zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement ou du maintien de l'espace naturel peuvent exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société* », fonction qui justifie donc un soutien financier<sup>1956</sup>. Dans le règlement n° 2078/92, la fonction environnementale des agriculteurs est encore mise en avant, et cette fois-ci clairement pour l'ensemble du territoire et plus seulement pour les seules zones dites défavorisées<sup>1957</sup>.

Si l'idée de fonction environnementale remplie par les agriculteurs gagne peu à peu du terrain de 1975 à 1992, la réforme de 1999 place, elle, le concept de multifonctionnalité agricole au cœur du processus<sup>1958</sup>. Ainsi, selon le Conseil, cette réforme doit assurer « *que l'agriculture soit multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques, capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural, et de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien-être des animaux* »<sup>1959</sup>. Intégré dans le concept plus large de multifonctionnalité agricole, le concept de « service écologique » rendu par les agriculteurs fait également son entrée. Le règlement n° 1257/1999 considère ainsi que, « *au cours des prochaines années, une importance accrue sera accordée aux instruments agroenvironnementaux destinés à contribuer au développement durable des zones rurales et à*

---

<sup>1955</sup> Directive 75/268/CEE du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, JOCE L 128 du 19 mai 1975, considérants n° 7, 4 et 5 respectivement.

<sup>1956</sup> Règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, JOCE L 218 du 6 août 1991, considérant n° 40.

<sup>1957</sup> Le considérant n° 4 du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JOCE L 215 du 30 juillet 1992, précise ainsi : « *les agriculteurs peuvent exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société par l'introduction ou le maintien de méthodes de production compatibles avec les exigences accrues de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage* ».

<sup>1958</sup> Pour une présentation historique plus détaillée de l'exploitation du concept de multifonctionnalité par la politique agricole commune, notamment dans le cadre des négociations au sein de l'OMC, voir par exemple : BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n° 351 et s.

<sup>1959</sup> Conseil européen, *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Berlin*, 24 et 25 mars 1999, n° 20.

*répondre à un accroissement des exigences de la société en matière de services écologiques* »<sup>1960</sup>. Ces « services écologiques » soutenus par les paiements agroenvironnementaux sont toujours présents dans le règlement n° 1698/2005 qui a suivi<sup>1961</sup>. Placés au premier rang dans la communication de 2010 de la Commission européenne, ces services ou biens publics environnementaux semblent avoir supplanté le concept de multifonctionnalité<sup>1962</sup>. Pour d'autres, le concept de multifonctionnalité a plutôt été remplacé par celui d'agriculture durable, apparu avec la réforme de 2003<sup>1963</sup>.

Ce concept de service ou bien public, en l'occurrence environnemental, dépasse d'ailleurs le cadre de la politique agricole commune puisque la Commission le reprend dans sa toute dernière communication sur la stratégie européenne en faveur de la biodiversité, dans laquelle elle propose d'encourager la production de services écosystémiques par l'agriculture<sup>1964</sup>. Mais, si la Commission européenne souhaite, à travers la politique agricole commune, améliorer la rémunération des services ou biens publics environnementaux, il n'est pas sûr que les textes finalement adoptés permettent d'y parvenir (Section I). Ces objectifs environnementaux, un peu plus mis en avant à chaque réforme, rencontrent de sérieuses difficultés à s'imposer face aux objectifs économiques et commerciaux de la politique agricole commune inscrits dès le traité de Rome, et inchangés depuis. Le droit dérivé de la politique agricole commune reste, pour sa part, toujours uniquement fondé sur le titre du traité consacré à l'agriculture (Section II).

## **Section I. Les obstacles à la rémunération des services environnementaux**

**471.** Qu'il soit question de multifonctionnalité, d'agriculture durable, de biens publics ou de services environnementaux, écologiques ou encore écosystémiques, il semble que l'on désigne toujours plus ou moins ce que les économistes appellent les externalités environnementales positives de l'agriculture. Encore faut-il le définir clairement, ce qui est

---

<sup>1960</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, JOCE L 160 du 26 juin 1999, considérant n° 29.

<sup>1961</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, considérant n° 35.

<sup>1962</sup> VALETTE (E.) et al., *op. cit.*, p. 2 ; GRAVEY (V.), « Réformer la PAC pour quoi faire ? - Cartographie du débat PAC 2013 », *IDDRI SciencesPo.*, Revue Idées pour le débat, *IDDRI SciencesPo*, n° 4, 11 Avril 2011, p. 12.

<sup>1963</sup> BODIGUEL (L.), « La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept d'avenir ? », *Revue de Droit rural*, n° 365, août 2008, n° 46 et suivants.

<sup>1964</sup> Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the regions, *Our life insurance, our natural capital : an EU biodiversity strategy to 2020*, COM(2011) 244 final, 3 mai 2011, n° 3.3.

loin d'être le cas (Paragraphe I). A ce manque de définition s'ajoutent des difficultés techniques et juridiques qui rendent presque impossible la qualification, même partielle, des aides de la politique agricole commune en paiements pour services environnementaux (PSE) (Paragraphe II).

## **Paragraphe I. Des concepts en mal de définition**

**472.** Loin de reprendre la définition d'un « bien public » donnée par les économistes sur lesquels elle s'appuie, la Commission européenne se contente d'énumérer des exemples de biens publics dans sa communication et ses propositions de textes pour la réforme de la PAC de 2013 (A). Quant aux services écologiques, les définitions juridiques existantes ne correspondent pas aux services environnementaux fournis par les agriculteurs que les institutions entendent rémunérer, ou plutôt indemniser (B).

### ***A. Une liste en guise de définition***

**473. La définition des économistes non officiellement reprise.** Très souvent employée dans la communication de la Commission de 2010 sur la réforme de la politique agricole commune, l'expression « bien public » n'est pour autant jamais clairement définie. Certains auteurs déplorent ainsi le fait que « *trop de définitions, périmètres et mises en pratique coexistent pour rendre le concept compréhensible et opératoire* », si bien qu'« *une définition commune des biens publics n'a pas pu émerger* » dans le cadre de la réforme de 2013<sup>1965</sup>. Parfois considérés comme de simples « *externalités positives* », les biens publics peuvent aussi avoir sens plus large, qui résulte de choix politiques<sup>1966</sup>.

La Commission européenne avait pourtant commandé à l'*Institute for European Environmental Policy* (IEEP)<sup>1967</sup> une étude sur la fourniture de biens publics par l'agriculture des Etats membres de l'Union européenne. Dans son rapport rendu en 2009, l'IEEP reprend la définition de bien public donnée par les économistes. Un bien public est ainsi caractérisé par les critères de « non-exclusion » et « non-rivalité ». Le critère de « non-exclusion » signifie que la consommation de ce bien par certains ne doit pas le rendre indisponible pour les

---

<sup>1965</sup> GRAVEY (V.), *op. cit.*, p. 14.

<sup>1966</sup> *Ibid.*, p. 14 et 15.

<sup>1967</sup> L'IEEP est un organisme de recherche indépendant sur la réglementation en matière d'environnement, plus spécifiquement dans l'Union européenne. Pour plus de précisions, voir : <http://www.ieep.eu/>

autres<sup>1968</sup>. Le critère de « non-rivalité » se traduit, quant à lui, par le fait que la consommation du bien par certains ne doit pour autant pas diminuer la quantité disponible de ce bien pour les autres<sup>1969</sup>. L'exemple couramment cité est celui de l'éclairage public. L'usage par certains de l'éclairage fourni par un réverbère n'entame pas l'intensité de la lumière disponible pour les autres, c'est ce qu'on appelle la « *non-rivalité* »<sup>1970</sup>. Il n'empêche pas non plus les autres d'en profiter, ce qui est qualifié de « *non-exclusion* »<sup>1971</sup>. Les caractéristiques de non-exclusion et non-rivalité peuvent connaître différentes nuances selon les cas. La stabilité du climat est considérée comme un bien public pur, tandis que les paysages sont considérés comme des biens publics impurs, dans la mesure où leur exclusion est possible moyennant un coût élevé<sup>1972</sup>.

Concernant l'agriculture, l'IEEP considère comme des biens publics potentiellement fournis par cette activité, « *les paysages agricoles, la biodiversité en milieu agricole, la qualité de l'eau, la disponibilité en eau, les fonctions du sol, la stabilité du climat (émissions de gaz à effet de serre), la stabilité du climat (stockage du carbone), la qualité de l'air, la résilience aux inondations et aux feux* »<sup>1973</sup>. Des études économiques citent pareillement « *les paysages et la biodiversité agricole, la qualité et la disponibilité de la ressource en eau, les fonctionnalités du sol, la stabilité climatique, la qualité de l'air, la résistance à certaines catastrophes naturelles* »<sup>1974</sup>. Reprenant ces interprétations, la Commission européenne affirme, dans sa communication, que l'agriculture joue « *un rôle clé dans la production de biens publics, et notamment de biens environnementaux que constituent, entre autres, les paysages, la biodiversité des terres agricoles, la stabilité du climat et une résilience accrue*

---

<sup>1968</sup> COOPER (T.), HART (K.) and BALDOCK (D.), *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, Executive Summary in English and French of the Report for DG Agriculture and Rural Development, Contract n° 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, 2009, p. 13 et 14. Voir aussi : DESJEUX (Y.), DUPRAZ (P.) et THOMAS (A.), « Les biens publics en agriculture, une voie vers l'écologisation de la PAC », Colloque « *Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles* », Avignon, 16-18 mars 2011, Article disponible à l'adresse : [http://www.supagro.fr/capeyeOld/public/agenda2000/Reforme2013/Articles\\_reforme\\_2013/Etats\\_des\\_lieux\\_et\\_propositions/BP\\_en\\_agriculture\\_ecologisation\\_pac\\_Desjeux.pdf](http://www.supagro.fr/capeyeOld/public/agenda2000/Reforme2013/Articles_reforme_2013/Etats_des_lieux_et_propositions/BP_en_agriculture_ecologisation_pac_Desjeux.pdf), page consultée le 24 octobre 2014, p. 3 ; LEPELTIER (S.), *Mondialisation : une chance pour l'environnement ?*, Rapport d'information du Sénat, n° 233, 3 mars 2004, p. 46.

<sup>1969</sup> COOPER (T.), HART (K.) and BALDOCK (D.), *op. cit.*, p. 13 et 14. Voir aussi : DESJEUX (Y.), DUPRAZ (P.) et THOMAS (A.), *op. cit.*, p. 3 ; LEPELTIER (S.), *op. cit.*, p. 46.

<sup>1970</sup> LEPELTIER (S.), *op. cit.*, p. 46.

<sup>1971</sup> *Ibid.*

<sup>1972</sup> DESJEUX (Y.), DUPRAZ (P.) et THOMAS (A.), *op. cit.*, p. 3.

<sup>1973</sup> *Ibid.*

<sup>1974</sup> *Ibid.*

aux inondations, à la sécheresse et aux incendies »<sup>1975</sup>. Au-delà de cette liste d'exemples, aucune définition n'est officiellement donnée, ni par la communication de 2010, ni par les propositions de textes et les textes finalement adoptés fin 2013.

**474. Une ambiguïté historique.** La critique n'est pas nouvelle. En 2003 déjà, plusieurs économistes<sup>1976</sup> critiquaient le « *flou* » entourant la notion de multifonctionnalité agricole. Certains en concluaient qu'il est « *pratiquement impossible de parvenir à un accord international sur la définition des biens publics ou des externalités positives, ni sur la façon de quantifier l'offre et la demande afférentes* »<sup>1977</sup>. Force est de constater que plus de dix années plus tard, la situation n'a pour ainsi dire pas évolué. La confusion est toujours entretenue entre les notions de multifonctionnalité, bien public, valeur non marchande, externalité positive et service environnemental, écologique ou encore écosystémique. Les définitions scientifiques et juridiques des « services écologiques » ne sont pas d'un grand secours.

## ***B. Des définitions inadaptées***

**475. Des services rendus par les écosystèmes aux écosystèmes.** Concernant les services écologiques ou écosystémiques, les travaux d'évaluation des écosystèmes pour le millénaire qui se sont déroulés de 2001 à 2005 sous l'égide de l'ONU avaient pour but d'évaluer scientifiquement les modifications subies par les écosystèmes sous l'effet des activités humaines, ainsi que les démarches à adopter en conséquence pour freiner leur dégradation<sup>1978</sup>. Un écosystème est défini comme un « *système formé par un environnement (biotope) et par l'ensemble des espèces (biocénose) qui y vivent, s'y nourrissent et s'y reproduisent* »<sup>1979</sup>. Dans l'évaluation des écosystèmes par le millénaire, les services écologiques sont entendus comme « *les bienfaits que les hommes obtiennent des*

---

<sup>1975</sup> Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 672 final, 18 novembre 2010, p. 5.

<sup>1976</sup> MASSOT-MARTI (A.), « Le paradigme multifonctionnel : outil et arme dans la renégociation de la PAC », *Economie rurale*, n° 273-274, 2003, p. 35 ; CHATELLIER (V.), GUYOMARD (H.) et LE BRIS (K.), « Les négociations agricoles multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha : bilan et perspectives pour les productions animales européennes », *INRA Productions Animales*, n° 16, 2003, p. 313.

<sup>1977</sup> MASSOT-MARTI (A.), *op. cit.*, p. 35.

<sup>1978</sup> Pour plus d'informations, consulter le site de l'ONU consacré à ce programme : <http://www.millenniumassessment.org/fr/index.html>.

<sup>1979</sup> Définition donnée par le dictionnaire Larousse.



écosystèmes » et classés en quatre grands types de services<sup>1980</sup>. Le rapport de synthèse de l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire projette en particulier la suppression des subventions agricoles des pays de l'OCDE qui « *favorisent un recours excessif aux services d'origine écosystémiques* », ces subventions ayant encouragé l'augmentation de la production via une utilisation massive d'engrais et de pesticides, responsable d'une perte de biodiversité<sup>1981</sup>. Cette évaluation internationale a ensuite donné lieu à de nombreux travaux, en particulier dans les domaines de l'écologie et de l'économie.

**476. Les services rendus par l'homme explicitement exclus.** Au niveau juridique, c'est une définition un peu différente qui est adoptée. Le droit de la prévention et de la réparation des dommages causés à l'environnement, le seul à définir les services écologiques, en donne la définition suivante : « *fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats [...] au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire* »<sup>1982</sup>. Cette définition découle de celle donnée par la directive 2004/35/CE pour la notion de « services »<sup>1983</sup>, à savoir « *les fonctions assurées par une ressource naturelle au bénéfice d'une autre ressource naturelle ou du public* »<sup>1984</sup>. Le droit de l'Union européenne et le droit français définissent donc les services (écologiques) comme des services rendus par les éléments naturels à eux-mêmes ou à l'homme. L'intervention de l'homme sur la nature est totalement absente, et même explicitement exclue de la définition française.

**477. Une définition inadaptée à la PAC.** Il en découle que la définition des services écologiques donnée par le droit de la prévention et de la réparation des dommages causés à l'environnement ne convient pas à la politique agricole commune. Cette politique s'intéresse en effet, non pas aux services rendus par les écosystèmes à l'homme, mais aux

---

<sup>1980</sup> DOUSSAN (I.), « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? », in CANS (C.), (dir.), *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, 2009, p. 131.

<sup>1981</sup> Millenium Ecosystem Assessment, *Rapport de synthèse de l'Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire*, Version provisoire finale destinée à la revue pour impression, 30 mars 2005, consultable à l'adresse : <http://www.unep.org/maweb/documents/document.447.aspx.pdf>, page consultée le 5 octobre 2014, p. 40.

<sup>1982</sup> Article L161-1 4° du code de l'environnement créé par la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *JORF* n° 0179 du 2 août 2008, dite « LRE ».

<sup>1983</sup> La version anglaise parle de « *natural resources services* » ou services rendus par les ressources naturelles, traduits par la LRE par « services écologiques ».

<sup>1984</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *JOCE* L 143 du 30 avril 2004, Article 2, paragraphe 13.

services rendus par les agriculteurs à la société et aux écosystèmes. Ce sont ces derniers services que la politique agricole commune entend rémunérer, sous la forme de paiements pour services environnementaux. En ce sens, la définition donnée par les économistes des biens publics convient mieux à l'objet que cherche à rémunérer la politique agricole commune.

**478. Des PSE pour réduire les pesticides.** Si certaines pratiques agricoles peuvent effectivement améliorer les paysages, la biodiversité des terres agricoles ou encore la stabilité du climat, et à ce titre être considérées comme productrices de biens publics environnementaux, cette amélioration se vérifie-t-elle pour autant pour les pratiques agricoles économes en pesticides ? Limiter les risques liés aux pesticides et les quantités de produits employés a, certes, des effets bénéfiques pour l'environnement, mais il ne s'agit, ni plus ni moins, que de réduire une des pressions exercées par l'homme sur l'environnement. Pour réduire de façon conséquente les traitements phytopharmaceutiques, il est cependant nécessaire d'adopter des méthodes agronomiques qui permettent d'assurer une protection phytosanitaire naturelle des cultures, comme la rotation des cultures ou encore le maintien des prairies permanentes et des surfaces d'intérêt écologique. Contrairement à une simple diminution de l'emploi des pesticides, ces pratiques là améliorent la biodiversité, les paysages agricoles, la qualité de l'eau et de l'air, ainsi que les fonctions du sol. Ce faisant, elles produisent des biens publics environnementaux. La rémunération, par la politique agricole commune, de ces méthodes productrices de biens publics environnementaux peut donc contribuer à réduire la dépendance aux pesticides. Elle est même particulièrement intéressante, dans la mesure où elle permet de dépasser la posture de prévention des risques liés aux produits phytopharmaceutiques, qui caractérise jusqu'à présent le droit de ces produits, en favorisant l'adoption de méthodes de lutte et de prévention alternatives. La qualification des aides de la politique agricole commune en paiements pour services environnementaux se heurte pourtant à des difficultés presque insurmontables.

## **Paragraphe II. De sérieuses difficultés**

**479.** Les effets positifs pour l'environnement des pratiques culturales mises en place en contrepartie du versement des aides directes du premier pilier sont insuffisants pour pouvoir qualifier ces aides de paiements pour services environnementaux (A). Si ces effets sont meilleurs pour les méthodes agronomiques soutenues par le second pilier, le cadre actuel

ne permet pour autant pas de qualifier les soutiens au développement rural de paiements pour services environnementaux. Des évolutions sont toutefois possibles (B).

### ***A. Les paiements directs, des effets environnementaux insuffisants***

**480. Un paiement de base trop éloigné des PSE.** Le paiement de base du premier pilier est attribué aux agriculteurs qui respectent, d'une part, les exigences réglementaires en matière de gestion et, d'autre part, les bonnes conditions agricoles et environnementales<sup>1985</sup>. En respectant les exigences réglementaires en matière de gestion, les agriculteurs ne font que limiter les éventuels effets négatifs pour l'environnement engendrés par les méthodes agroindustrielles. De plus, certaines dispositions obligatoires, particulièrement intéressantes pour diminuer les traitements phytopharmaceutiques, ont été retirées de ces exigences réglementaires en matière de gestion. C'est le cas en particulier de la lutte intégrée contre les organismes nuisibles aux cultures qui consiste à préférer, à l'emploi de pesticides, des méthodes de lutte non chimiques ainsi que des méthodes agronomiques permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles. Les paiements attribués en contrepartie de l'application des exigences réglementaires en matière de gestion, qui n'appliquent donc pas ces principes de la lutte intégrée, ne peuvent donc être considérés comme des paiements pour services environnementaux.

Cette conclusion est moins évidente pour les bonnes conditions agricoles et environnementales. Ces BCAE consistent en effet à mettre en place des pratiques agricoles qui vont au-delà des exigences réglementaires. Les aides attribuées en contrepartie de leur mise en œuvre pourraient donc être qualifiées de paiements pour services environnementaux. Cependant, ces bonnes conditions agricoles et environnementales ont été, comme il a été vu, presque « vidées » de leur contenu au profit de la nouvelle composante écologique obligatoire des paiements directs<sup>1986</sup>. Les mesures conservées, comme la mise en place de bandes tampons ou le maintien d'un couvert minimal des sols, certes intéressantes, n'en restent pas moins davantage tournées vers l'atténuation des pollutions d'origine agricole, phytopharmaceutiques notamment, que vers la production de véritables biens publics environnementaux. Le centre d'études et de prospective du ministère français chargé de l'agriculture considère d'ailleurs que la conditionnalité « *ne constitue pas une incitation à la production d'externalités positives, mais un moyen de limiter les externalités négatives de la*

---

<sup>1985</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 425 et s.

<sup>1986</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 428 et s.

*production agricole* »<sup>1987</sup>. En outre, le mode de calcul des paiements directs n'est pas indexé sur le respect des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales, loin s'en faut. Des progrès ont, certes, été accomplis depuis la réforme de 2003, qui a supprimé le couplage des paiements du premier pilier avec les volumes de production. Depuis cette réforme, le montant de ces paiements est en effet estimé en fonction de références historiques de production, ou selon une régionalisation des montants<sup>1988</sup>. Dans le cas des références historiques, le montant des paiements directs est fonction du montant moyen des paiements perçus les années précédentes. Dans le cas de la régionalisation, le montant des paiements directs est proportionnel à une moyenne calculée au niveau régional, qui s'applique à l'ensemble des exploitations de la région. Le paiement de base instauré par la réforme de 2013 vise la convergence du montant des aides perçues entre agriculteurs d'un même Etat et d'Etats membres différents. Il privilégie donc la régionalisation des montants. En conséquence, que l'on opte pour les références historiques ou la régionalisation, les effets environnementaux des pratiques agricoles n'entrent pas en ligne de compte dans la méthode de calcul des paiements directs.

**481. Un « paiement vert » faiblement écologique.** Dans sa communication de 2010, la Commission considère que le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement doit rémunérer des biens publics ou services environnementaux. Elle indique ainsi que la répartition des paiements directs doit reposer « *sur des critères à la fois économiques – la fonction des paiements directs étant de garantir un revenu de base – et environnementaux – soutien à la fourniture de biens publics* »<sup>1989</sup>. Cependant, comme il a été vu<sup>1990</sup>, la réforme de 2013 a tout juste opéré un transfert de certaines « *normes plancher* »<sup>1991</sup> que sont les règles de la conditionnalité vers le nouveau « paiement vert », sans pour autant en relever le niveau de référence environnementale. Ce faisant, le paiement accordé pour la mise en œuvre de ces pratiques ne peut être considéré comme un paiement pour services

---

<sup>1987</sup> VERT (J.) et COLOMB (J.), *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, Document de travail publié par la sous-direction de la prospective et de l'évaluation du ministère de l'agriculture et de la pêche, n° 2, Mars 2009, p. 4.

<sup>1988</sup> ROCHDI (G.), « Politique agricole commune – Chronologie de la réforme de la PAC », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1304, 15 novembre 2009, n° 121 et s.

<sup>1989</sup> Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 672 final, 18 novembre 2010, p. 9.

<sup>1990</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 433 et s.

<sup>1991</sup> LANGLAIS (A.), « Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? – Réflexions juridiques », *Environnement et Développement durable*, Janvier 2013, p. 36.

environnementaux, tant les effets positifs pour l'environnement et les écosystèmes qui résultent de l'application de ces pratiques sont ténus. Malgré les attentes, ce rôle là n'est pas davantage rempli par les aides au développement rural.

## ***B. Les aides au développement rural, un cadre pour l'heure inadapté***

**482.** La qualification des aides agricoles en paiements pour services environnementaux se heurte, non seulement au cadre juridique, mais aussi aux limites scientifiques actuelles (I). Plusieurs pistes laissent toutefois envisager une possibilité d'évolution (II).

### **I. Une qualification de PSE *quasi* impossible**

**483. Des aides affichées comme des PSE.** Il ressort de la lecture du Livre vert sur « *les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes* » que la Commission considère les paiements agroenvironnementaux comme des paiements pour services environnementaux<sup>1992</sup>. Reprenant, à quelques nuances près, les termes du règlement n° 1698/2005<sup>1993</sup>, le nouveau règlement relatif au développement rural, le règlement n° 1305/2013, considère aussi que les paiements agroenvironnementaux et climatiques doivent « *satisfaire à la demande croissante de la société en matière de services environnementaux* » et « *devraient continuer aussi à encourager les agriculteurs et autres gestionnaires de terres à exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société en introduisant ou en maintenant des méthodes de production agricole qui contribuent à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements et qui soient compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, des paysages et de leurs caractéristiques, des ressources naturelles, et des sols et de la diversité génétique* »<sup>1994</sup>.

**484. Des aides aux pratiques, non aux services.** Cependant, les paiements agroenvironnementaux et climatiques ainsi que les autres aides du second pilier favorables à la protection de l'environnement correspondent, avant tout, à des obligations de moyens, et

---

<sup>1992</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes*, COM(2007) 140 final, 28 mars 2007, p. 16.

<sup>1993</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, considérant n° 35.

<sup>1994</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, considérant n° 22.

non de résultats en termes de services<sup>1995</sup>. Ces aides sont en effet délivrées en contrepartie de la mise en place d'une ou plusieurs pratiques agricoles, non pour un service environnemental rendu, à savoir une amélioration quantifiée d'éléments naturels ou de fonctions écosystémiques données. L'objet du contrat agroenvironnemental porte donc sur une ou plusieurs pratiques agroenvironnementales, non sur un ou plusieurs services rendus à l'environnement ou aux écosystèmes<sup>1996</sup>.

**485. Des effets environnementaux difficiles à évaluer.** Si les paiements agroenvironnementaux sont accordés en contrepartie de la mise en place de pratiques agroenvironnementales et non de services environnementaux effectivement rendus, c'est que le lien entre une pratique agroenvironnementale donnée et un service rendu à l'environnement ou aux écosystèmes s'avère particulièrement difficile à évaluer<sup>1997</sup>. Tout aussi difficile est la différenciation entre les services rendus par la nature *stricto sensu* et les services rendus par les aménagements humains de la nature<sup>1998</sup>, en l'occurrence par les pratiques agroenvironnementales. Ces difficultés ne sont d'ailleurs pas propres à l'agriculture mais concernent toutes les activités humaines qui fournissent ou, au contraire, détruisent des services environnementaux<sup>1999</sup>. Si bien que les instruments économiques dissuasifs que sont les taxes et redevances ne peuvent pour l'instant pas correspondre à la valeur des services environnementaux effectivement dégradés<sup>2000</sup>, comme l'a d'ailleurs montré l'analyse de la redevance pour pollutions diffuses<sup>2001</sup>. De la même façon, les instruments économiques incitatifs que sont les paiements agroenvironnementaux et climatiques ne correspondent pour

---

<sup>1995</sup> LANGLAIS (A.), « Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? – Réflexions juridiques », *op. cit.*, n° 17 et s. L'analyse est faite par l'auteur pour les paiements pour services environnementaux que la PAC entendait rémunérer avant la réforme de 2013. Les conclusions sont toujours d'actualité après cette réforme.

<sup>1996</sup> *Ibid.* ; HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 875.

<sup>1997</sup> LANGLAIS (A.), « Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? – Réflexions juridiques », *op. cit.*, n° 23 ; HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 874 et 875. LANGLAIS (A.), « Les paiements pour services environnementaux comme expression d'une relation complexe entre un outil économique et des droits de propriété », in FALQUE (M.) et LAMOTTE (H.), (dir.), *Ressources agricoles et forestières, Droits de propriété, économie et environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 447 et s.

<sup>1998</sup> AMIGUES (J.-P.) et CHEVASSUS-AU-LOUIS (B.), Evaluer les services écologiques des milieux aquatiques : enjeux scientifiques, politiques et opérationnels, Rapport de l'ONEMA, 2011, p. 7.

<sup>1999</sup> BARNAUD (C.), ANTONA (M.) et MARZIN (J.), « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 11, n° 1, Mai 2011, p. 4, Article disponible à l'adresse : <http://vertigo.revues.org/10905>, page consultée le 21 juin 2013.

<sup>2000</sup> MARTIN (G.-J.), « Le recours aux instruments économiques dans la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement », in KYE (C.), (dir.), *Les politiques communautaires de protection des consommateurs et de l'environnement : convergences et divergences*, Story Scientia, Coll. Droit et consommation, 1995, p. 181.

<sup>2001</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 319 et s.

l'instant pas à la valeur des services environnementaux effectivement fournis. Au surplus, les évaluations déjà réalisées sont plutôt décevantes quant aux véritables effets environnementaux des pratiques agroenvironnementales, comme il a déjà été souligné<sup>2002</sup>.

**486. L'agriculture conventionnelle comme référence.** Le mode de calcul des paiements agroenvironnementaux plaide également contre leur qualification en paiements pour services environnementaux. En effet, selon le règlement n° 1305/2013, qui reprend les dispositions précédemment fixées par le règlement n° 1698/2005<sup>2003</sup>, ces paiements « *indemnisent les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris* »<sup>2004</sup>. Le cas échéant, les paiements agroenvironnementaux « *peuvent également couvrir les coûts de transaction à concurrence d'une valeur maximale de 20 % de la prime versée pour les engagements agroenvironnementaux et climatiques* », ce seuil étant relevé à 30 % pour les groupements d'agriculteurs et/ou d'autres gestionnaires de terres<sup>2005</sup>. Le règlement n° 1305/2013 a donc introduit un plafonnement de la prise en compte des coûts induits, alors que cette prise en compte était illimitée dans le règlement n° 1698/2005<sup>2006</sup>. Le mode de calcul des aides à l'agriculture biologique se trouve être identique à celui des paiements agroenvironnementaux<sup>2007</sup>.

En conséquence, les paiements agroenvironnementaux et climatiques et les aides à l'agriculture biologique sont calculés par rapport à la moyenne des revenus perçus par un agriculteur pratiquant une agriculture standard, c'est-à-dire conventionnelle, qui respecte seulement les règles peu contraignantes de la conditionnalité. Les paiements agroenvironnementaux ont donc pour objet de combler la différence de revenus considérée comme inhérente à la mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement. Il s'agit de simples mécanismes de compensation<sup>2008</sup>. De fait, « *il paraît difficile de soutenir que le paiement correspond à la "valeur" du service rendu* »<sup>2009</sup>. C'est d'ailleurs ce que reconnaît le centre d'études et de prospective du ministère français chargé de l'agriculture, partant du

---

<sup>2002</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 459.

<sup>2003</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, Article 39, paragraphe 4.

<sup>2004</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, Article 28, paragraphe 6.

<sup>2005</sup> *Ibid.*

<sup>2006</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, Article 39, paragraphe 4.

<sup>2007</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, Article 29, paragraphe 4.

<sup>2008</sup> VERT (J.) et COLOMB (J.), *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, Document de travail publié par la sous-direction de la prospective et de l'évaluation du ministère de l'agriculture et de la pêche, n° 2, Mars 2009, p. 3.

<sup>2009</sup> HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *op. cit.*, n° 879.

principe que l'évaluation individuelle de la valeur de ce service est « *extrêmement difficile à chiffrer, voire impossible* »<sup>2010</sup>.

Concernant l'objectif plus précis de réduction d'emploi des pesticides, le détail du mode de calcul des paiements agroenvironnementaux présenté par le programme de développement rural hexagonal montre que, tantôt, le respect des prescriptions relatives à la réduction d'emploi des pesticides ouvre droit à une aide financière<sup>2011</sup>, tantôt non<sup>2012</sup>. Les cas où cette réduction d'emploi est prise en compte dans le calcul de l'aide correspondent à des pratiques qui affichent une réduction d'emploi des pesticides parmi leurs objectifs. Sont ainsi pris en compte les coûts dus au travail supplémentaire et à l'achat de matériel pour lutter contre les organismes nuisibles en utilisant moins de pesticides. Les gains qui résultent d'achats moins importants de pesticides sont également déduits. Cette observation confirme donc le constat précédent selon lequel les paiements agroenvironnementaux ne font que compenser les pertes de revenus et les surcoûts par rapport à l'agriculture conventionnelle qui utilise des pesticides sans autre restriction que le respect des bonnes pratiques phytosanitaires et des conditions de délivrance de l'autorisation de ces produits.

**487. Le poids de l'OMC.** Ce mode de calcul des paiements agroenvironnementaux et des aides à l'agriculture biologique est dicté par les règles du commerce international. L'accord sur l'agriculture de l'OMC impose en effet que le montant des versements relatifs à des programmes de protection de l'environnement soit limité « *aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public* »<sup>2013</sup>. Si bien que la part incitative initialement prévue pour le calcul du montant des paiements agroenvironnementaux<sup>2014</sup> a dû être supprimée<sup>2015</sup>. Si la suppression de la part incitative

---

<sup>2010</sup> BASCHET (J.-F.), *op. cit.*, p. 43.

<sup>2011</sup> C'est le cas de la MAE rotationnelle (MAE 214.B) et du système fourrager polyculture-élevage économe en intrants (MAE 214.C), voir le tome 4 du PDRH précité p. 219 et 224 respectivement ; c'est le cas également des engagements unitaires de la série « PHYTO » qui visent une réduction d'emploi des pesticides, voir le tome 4, annexe 2, du PDRH précité, p. 229 et s.

<sup>2012</sup> C'est le cas de la PHAE (MAE 214.A), voir le tome 4 du PDRH précité p. 214.

<sup>2013</sup> Accord sur l'agriculture, Annexe 1 A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, Annexe II § 12 b).

<sup>2014</sup> Selon l'article 24, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), JOUE L 270 du 21 octobre 2003 : « *L'aide versée en contrepartie des engagements agroenvironnementaux [...] est allouée annuellement et calculée en fonction : a) de la perte de revenus encourue, b) des coûts additionnels résultant des engagements, et c) de la nécessité de fournir une incitation financière* ».

<sup>2015</sup> La part incitative précitée, matérialisée par l'article 24, paragraphe 1, point c), du règlement n° 1783/2003, a disparu du règlement n° 1698/2005 (*cf.* article 39, paragraphe 4) et du règlement n° 1305/2013 (*cf.* article 28, paragraphe 6).



simplifie le calcul, elle n'en est pas moins critiquable du point de vue de l'objectif de protection de l'environnement. En effet, les systèmes agricoles varient considérablement d'un pays à l'autre. Le revenu moyen d'un agriculteur des pays développés pratiquant une agriculture fondée sur l'utilisation d'intrants agrochimiques n'a ainsi rien à voir avec celui d'un agriculteur africain pratiquant une agriculture paysanne. Plutôt que de calculer le montant des paiements agroenvironnementaux par rapport à presque autant de productions agricoles « standard » qu'il y a de pays au monde, il serait sans doute plus logique de calculer ce montant en fonction de ce que les pratiques agroenvironnementales fournissent effectivement à l'environnement et à la société. Bien que plus légitime, ce mode de calcul n'en reste pas moins extrêmement complexe. C'est sans doute la raison pour laquelle d'autres solutions sont explorées.

## II. Une évolution possible

**488. Vers l'évaluation des effets environnementaux ?** Une disposition, introduite par le règlement n° 1698/2005, reprise dans le règlement n° 1305/2013, pourrait pourtant inciter à systématiser l'évaluation des effets environnementaux des pratiques agroenvironnementales. Le paragraphe 4 de l'article 39 du règlement n° 1698/2005 dispose ainsi : « *S'il y a lieu, les bénéficiaires [de paiements agroenvironnementaux] peuvent être sélectionnés sur la base d'appels d'offres, selon des critères tenant compte de l'efficacité économique et environnementale* ». Cette disposition est reprise à l'article 49, paragraphe 3, du règlement n° 1305/2013, auquel renvoie le paragraphe 7 de l'article 28 de ce même règlement. Elle reste cependant facultative, puisqu'elle s'applique « *en cas de besoin, pour garantir l'application efficace de la mesure* »<sup>2016</sup>.

Une autre disposition, introduite par le règlement n° 74/2009 précité, implique également une évaluation des effets environnementaux des mesures agroenvironnementales. L'article 1, point 8), de ce règlement offre ainsi la possibilité de supprimer un paiement agroenvironnemental au profit d'une aide du premier pilier, à condition que les mesures mises en œuvre soient équivalentes. Cette disposition peut s'interpréter comme une obligation d'évaluer les véritables effets environnementaux des mesures agroenvironnementales. Ainsi, pour justifier l'application de ce dispositif juridique, les pouvoirs publics sont théoriquement tenus de démontrer que les mesures supprimées ont des effets similaires à ceux engendrés par

---

<sup>2016</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, Article 28, paragraphe 7.

d'autres mesures du premier pilier, et doivent donc évaluer les effets de toutes ces mesures<sup>2017</sup>. Cette disposition a toutefois disparu du nouveau règlement n° 1305/2013.

Un nouveau dispositif, également favorable à l'évaluation des effets environnementaux des mesures agroenvironnementales, a cependant été inséré. L'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1305/2013 précise ainsi que l'éventuelle prolongation de la période initiale d'engagement de cinq ou sept ans pourra être décidée « *dans le but d'obtenir ou de préserver les bénéfices environnementaux recherchés* ». Le règlement n° 1257/1999 prévoyait déjà la possibilité de prolonger la période des engagements agroenvironnementaux « *eu égard à leurs effets sur l'environnement* »<sup>2018</sup>. Dans le règlement n° 1698/2005<sup>2019</sup>, cette possibilité de prolongation n'était toutefois pas assortie de la finalité affichée par le nouveau règlement, à savoir fournir ou préserver des bénéfices environnementaux. Il reste que la mise en œuvre de ces dispositions va se heurter aux difficultés techniques qui viennent d'être soulignées, inhérentes à l'évaluation des effets écosystémiques d'une activité humaine isolée.

**489. Vers des paiements pour préservation des services écosystémiques ?** Il se trouve que les études sur les paiements pour services environnementaux tendent à évoluer. Une récente analyse de la mission économie de la biodiversité de la Caisse des dépôts parle ainsi de « *paiements pour préservation des services écosystémiques* » en lieu et place des paiements pour services environnementaux. Partant du constat que l'évaluation des effets environnementaux, *a fortiori* des services écosystémiques, produits par les activités humaines, agricoles le cas échéant, est à la fois complexe et onéreuse, l'étude en déduit la nécessité de rémunérer les activités les plus à même de protéger ou améliorer les services écosystémiques, et non les services écosystémiques effectivement rendus<sup>2020</sup>. Les paiements pour services environnementaux se transforment donc en paiements pour « préservation » des services écosystémiques. Ils répondent en outre au nouveau « principe » de bénéficiaire-payeur, pour l'heure non encore défini.

**490. Une articulation complexe avec le principe pollueur-payeur.** De fait, les paiements agroenvironnementaux et autres aides du second pilier favorables à

---

<sup>2017</sup> LANGLAIS (A.), « L'obligation d'évaluation environnementale interpellée par un dispositif de suppression de mesures agroenvironnementales », *Revue juridique de l'environnement*, Numéro spécial, 2011, p. 134 et 135.

<sup>2018</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999, *op. cit.*, Article 23, paragraphe 1.

<sup>2019</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005, *op. cit.*, Article 39, paragraphe 3.

<sup>2020</sup> Caisse des dépôts et consignations, *Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité – Cadres conceptuels et défis opérationnels pour l'action*, Les cahiers de Biodiv'2050 : Comprendre, n° 1, Février 2014, p. 19.

l'environnement répondent mieux à cette nouvelle qualification de paiement pour préservation des services environnementaux. A condition toutefois que les pratiques agricoles rémunérées aillent au-delà des obligations réglementaires, sans quoi le « principe » bénéficiaire-payeur qui sous-tend le concept de rémunération pour préservation des services écosystémiques entre en conflit avec le principe pollueur-payeur<sup>2021</sup>. Ce conflit se trouve d'ailleurs fort bien illustré par l'exemple de la protection phytosanitaire des cultures. La réglementation de l'Union européenne sur les produits phytopharmaceutiques, en particulier l'article 55 du règlement n° 1107/2009, impose l'application de la lutte intégrée. Les termes employés par la directive 2009/128/CE sur le sujet sont toutefois plus flous, comme il a été souligné<sup>2022</sup>. En outre, le respect de cette lutte intégrée a été retiré des exigences réglementaires en matière de gestion et n'est pas non plus repris dans les bonnes conditions agricoles et environnementales. Le paiement de base conditionné est donc attribué à des agriculteurs qui n'appliquent pas au moins une disposition réglementaire, à savoir la mise en œuvre des principes de la lutte intégrée. Loin de répondre à la définition de paiement pour préservation des services écosystémiques, ce paiement de base entre même en contradiction avec le principe pollueur-payeur, puisque les agriculteurs sont financièrement soutenus alors qu'ils n'appliquent pas l'ensemble des dispositions réglementaires. Il peut cependant être objecté que l'obligation de mise en œuvre de la lutte intégrée s'adresse, à la lecture de la directive 2009/128/CE, aux Etats membres, et non aux agriculteurs, même si, à la lecture de l'article 55 du règlement n° 1107/2009, cette obligation vise bien les agriculteurs. Concernant maintenant les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, la lutte intégrée n'y figure pas non plus. Ces pratiques, en particulier la diversification des cultures, peuvent toutefois, par la protection phytosanitaire naturelle des cultures qu'elles assurent, contribuer à réduire l'emploi des pesticides, conformément aux principes de la lutte intégrée. L'analyse précédente a montré que leur contenu, qui se rapprochait de celui des anciennes bonnes conditions agricoles et environnementales, manquait en réalité d'ambition écologique<sup>2023</sup>. La qualification des paiements pour ces pratiques agricoles en paiement pour préservation des services écosystémiques peut être contestable, dans la mesure où les services écosystémiques préservés sont tenus.

Les soutiens du second pilier favorables à l'utilisation durable des pesticides visent, quant à eux, l'application des principes de la lutte intégrée. De ce point de vue, les pratiques agricoles

---

<sup>2021</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>2022</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 418.

<sup>2023</sup> Cf. précédemment, paragraphe n° 433 et s.

du développement rural reviennent à appliquer, ni plus ni moins, les exigences réglementaires relatives à la protection phytosanitaire des cultures. Il reste donc difficile, du strict point de vue de l'application de la lutte intégrée, de les qualifier de paiements pour préservation des services écosystémiques. Les pratiques et leurs effets environnementaux doivent toutefois être considérés globalement, non en se focalisant sur un seul aspect, en l'occurrence l'application de l'obligation de mise en place de la lutte intégrée. Les pratiques agricoles nécessairement mises en place pour respecter les principes de cette lutte intégrée, en particulier la rotation des cultures, permettent effectivement de préserver la biodiversité, la qualité de l'eau et de l'air, les fonctions du sol ou encore les paysages agricoles. En conséquence, les paiements agroenvironnementaux et climatiques, les paiements pour le maintien ou la conversion à l'agriculture biologique, ainsi que les autres paiements du second pilier favorables à la protection de l'environnement pourraient être qualifiés de paiements pour préservation des services écosystémiques. De tels soutiens permettent en outre de réduire la dépendance aux pesticides.

*In fine*, le résultat se trouve toutefois bien éloigné des ambitions environnementales affichées par la Commission dans sa communication de 2010. Il faut dire que ces ambitions ne sont pas retranscrites dans le titre du traité sur l'agriculture.

## ***Section II. Le manque d'évolution du titre sur l'agriculture et des bases juridiques***

**491.** Malgré la prise en compte croissante d'autres considérations, notamment de la protection de l'environnement et de la santé, le titre du traité consacré à l'agriculture et le droit dérivé évoluent peu, voire pas du tout (Paragraphe I). L'affirmation, par la jurisprudence communautaire, de la suprématie de la protection de la santé sur les intérêts économiques et commerciaux, y compris agricoles, ne transparaît pas dans le titre sur l'agriculture, et timidement seulement dans les bases juridiques du droit dérivé (Paragraphe II). Quant à l'environnement, sa protection passe toujours, en cas de conflit, après les intérêts économiques et même sanitaires (Paragraphe III).

### **Paragraphe I. Un immobilisme de tradition**

**492.** Irrémédiablement campés sur des objectifs fondateurs économiques et commerciaux (A), le titre du traité consacré à l'agriculture et le droit dérivé pourraient

pourtant, compte tenu du nouveau cadre juridique, évoluer, comme le souhaite une partie de la doctrine (B).

### ***A. Des objectifs économiques et commerciaux omniprésents***

**493. Un titre ancré sur la productivité et le marché.** Les objectifs de la politique agricole commune actuellement déterminés par l'article 39 du TFUE, tel que modifié par le traité de Lisbonne, sont quasiment identiques à ceux initialement prévus par l'article 39 du traité de Rome de 1957. Les nouveaux objectifs de protection de l'environnement et fourniture de produits sains et de qualité n'ont pas été ajoutés. La liste des produits agricoles soumis aux règles fixées par la politique agricole commune, versée à l'annexe I du TFUE, n'a pas non plus été modifiée. Le titre sur l'agriculture définit en effet l'agriculture, non par l'activité en elle-même, mais par les produits qui en sont issus, à savoir « *les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* »<sup>2024</sup>, dans la mesure où ces produits sont destinés à être commercialisés<sup>2025</sup>. Il en est de même au niveau de l'OMC<sup>2026</sup>. L'accord sur l'agriculture a ainsi pour objet « *d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché* »<sup>2027</sup>, pas d'encadrer l'activité agricole. Comme le titre sur l'agriculture du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il liste en annexe 1 les produits agricoles visés par l'accord. Le code rural français, en revanche, s'attache bien à définir les activités agricoles. L'article L311-1 de ce code dispose ainsi : « *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* »<sup>2028</sup>.

Il en ressort que les définitions de l'OMC et de l'Union européenne compliquent l'intégration des fonctions non productives de l'agriculture, progressivement reconnues au niveau de l'Union européenne, comme la protection de l'environnement ou de la santé. Cette difficulté

---

<sup>2024</sup> TFUE, *op. cit.*, Article 38, paragraphe 1.

<sup>2025</sup> DOUSSAN (I.), « Confrontation entre les droits de l'environnement et de la concurrence », in GROUPE POLANYI, *La multifonctionnalité de l'agriculture – Une dialectique entre marché et identité*, Quae, Coll. Synthèses, Versailles, 2008, p. 47.

<sup>2026</sup> *Ibid.*

<sup>2027</sup> Accord sur l'agriculture, Annexe 1 A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, Préambule.

<sup>2028</sup> Code rural et de la pêche maritime, Article L311-1, tel que modifié par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *JORF* n° 172 du 28 juillet 2010, Article 59.

pourrait être contournée en ajoutant à la liste de l'annexe I des biens environnementaux, des biens de santé publique ou encore des biens culturels. Cette solution présente cependant l'inconvénient de faire l'impasse sur les modes de production de ces produits, puisqu'elle se cantonne à allonger la liste des produits agricoles soumis à la politique agricole commune<sup>2029</sup>.

**494. Des bases juridiques exclusivement agricoles.** Concernant le droit dérivé, les règlements et directives qui constituent la politique agricole commune au fur et à mesure des réformes ont tous, y compris ceux relatifs au développement rural, pour base juridique des articles du titre sur l'agriculture du traité alors en vigueur. Aucun n'ajoute à la base juridique agricole des articles issus des titres consacrés à l'environnement, la santé publique ou encore la protection des consommateurs. Pourtant, selon une jurisprudence constante, « *le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel [... parmi lesquels] figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte* »<sup>2030</sup>. Or, la PAC ne s'est-elle pas fixée pour buts de mettre en place une agriculture multifonctionnelle respectueuse de l'environnement, harmonieusement répartie sur le territoire et productrice de denrées saines et de qualité ? N'a-t-elle pas, d'ailleurs, mis en place des mesures pour atteindre ces objectifs, dans le premier comme dans le second pilier ?

## ***B. Une évolution possible***

**495. Des règles issues du traité de Lisbonne pourtant favorables.** Compte tenu de l'évolution connue par la PAC au fil des réformes, comment expliquer que le TFUE conserve « *des dispositions agricoles d'un autre siècle* »<sup>2031</sup>, et que le droit dérivé s'en tienne à la base juridique agricole ? D'autant que la politique agricole des marchés est contrainte, par le paragraphe 2 de l'article 40 du TFUE, de « *se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39* ». Or, cet article, comme il vient d'être vu, ne fait pas cas des nouveaux objectifs

---

<sup>2029</sup> GROUPE POLANYI, *La multifonctionnalité de l'agriculture – Une dialectique entre marché et identité*, Quae, Coll. Synthèses, Versailles, 2008, p. 12 et 13.

<sup>2030</sup> CJCE, Arrêt du 11 juin 1991, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes*, Aff. C-300/89, n° 10 ; CJCE, Arrêt du 6 décembre 2005, *Abna Ltd e.a. c. Secretary of State for Health e.a.*, Aff. C-453/03, n° 54. Pour plus de références jurisprudentielles, voir BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1300, 31 janvier 2007, n° 14, et KOHLER (C.) et ENGEL (J.-C.), « Le choix approprié de la base juridique pour la législation communautaire : enjeux constitutionnels et principes directeurs », *Europe*, n° 1, Janvier 2007, Etude 1, n° 25 renvoyant à la note n° 24.

<sup>2031</sup> GADBIN (D.), « Faut-il consacrer en Europe un droit à l'alimentation ? », *Revue de Droit rural*, n° 410, Février 2013, Repère 2.

de la politique agricole commune.

Concernant les bases juridiques du droit dérivé, si la Cour de justice des Communautés européennes a pu annuler des textes fondés sur deux bases juridiques au motif que les procédures correspondantes divergeaient<sup>2032</sup>, cette raison est rendue caduque par l'adoption du traité de Lisbonne qui fait de la procédure de codécision la « *procédure législative ordinaire* ». Cette procédure est désormais applicable en matière d'agriculture<sup>2033</sup>, de santé publique, de protection des consommateurs et d'environnement.

Le traité de Lisbonne inscrit, par ailleurs, la politique agricole commune parmi les compétences partagées de l'Union<sup>2034</sup>, au même titre que la protection de la santé, la protection des consommateurs et la protection de l'environnement. Dès lors que la politique agricole commune n'est plus considérée comme une compétence exclusive, comme c'était le cas jusqu'alors, tout du moins en ce qui concerne son premier pilier<sup>2035</sup>, les institutions n'ont plus intérêt à faire primer la base juridique agricole sur les bases juridiques relatives aux politiques de l'Union européenne en matière de santé publique<sup>2036</sup>, protection des consommateurs<sup>2037</sup> ou environnement<sup>2038</sup>. Pour toutes ces politiques, l'Union est désormais soumise au principe de subsidiarité, qui limite son action aux cas où « *les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des*

---

<sup>2032</sup> CJCE, Arrêt du 11 juin 1991, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes*, Aff. C-300/89, n° 18, 19 et 21 : le texte en cause ne peut être fondé simultanément sur l'article 100 A (c'est-à-dire l'article 114 du TFUE) et sur l'article 130 S (c'est-à-dire l'article 192 du TFUE), dans la mesure où l'article 100 A implique la procédure de coopération et l'adoption des mesures à la majorité qualifiée du Conseil, alors que l'article 130 S prévoit une simple consultation du Parlement et l'adoption des mesures à l'unanimité des membres du Conseil.

<sup>2033</sup> Le Conseil conserve toutefois la possibilité d'autoriser seul l'octroi d'aides « *pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles* » et « *dans le cadre de programmes de développement économique* » (article 42 du TFUE) ; il peut également adopter des « *mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives* » (article 43, paragraphe 3, du TFUE).

<sup>2034</sup> Les compétences partagées entre l'Union européenne et les Etats membres sont listées à l'article 4 du TFUE. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe classait déjà la PAC parmi les compétences partagées de l'Union : traité établissant une Constitution pour l'Europe, *JOUE* C 310 du 16 décembre 2004, article I-14.

<sup>2035</sup> Dans une communication du 27 octobre 1992 sur la subsidiarité, la Commission européenne se montre favorable à l'inscription de la PAC parmi les compétences exclusives : PETIT (Y.), « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Revue de Droit rural*, n° 347, novembre 2006, n° 8. Dans l'affaire C-438/92, *Rustica Semences SA c. Finanzamt Kehl*, jugée le 14 juillet 1994, la CJCE affirme que la PAC relève de la compétence exclusive de la Communauté (voir notamment le paragraphe n° 16). BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n° 64-66.

<sup>2036</sup> Titre XIV, article 168, du TFUE.

<sup>2037</sup> Titre XV, article 169, du TFUE.

<sup>2038</sup> Titre XX, articles 191 à 193 du TFUE.

*dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »*<sup>2039</sup>. Le reclassement de la politique agricole commune dans les compétences partagées de l'Union peut en outre être considéré comme une conséquence de la montée en puissance de la politique de développement rural, politique qui implique une prise en compte croissante des objectifs de protection de l'environnement, de la santé, des consommateurs et de la cohésion économique et sociale<sup>2040</sup>.

En conséquence, il pourrait être envisagé que certains textes du droit dérivé de la politique agricole commune soient fondés, en plus de la base juridique agricole, sur les bases juridiques relatives aux politiques de l'Union européenne en matière de santé publique, protection des consommateurs et environnement.

**496. Un changement souhaité par la doctrine.** Au demeurant, la doctrine invite à « *une intégration poussée des impératifs sociétaux nouveaux* » au droit de la PAC, notamment par l'inclusion, dans le titre du traité consacré à l'agriculture, des objectifs de santé publique, protection de l'environnement, développement rural et qualité des produits<sup>2041</sup>. En effet, ces objectifs « *ne doivent, ni ne peuvent plus, être considérés comme des "appendices" à ne prendre en compte qu'en cas d'urgence lors de l'élaboration de la PAC* »<sup>2042</sup>. Une meilleure prise en compte permettrait ainsi de rééquilibrer les valeurs et « *l'intérêt du consommateur pourrait se hisser au même rang que la liberté des échanges et la productivité* »<sup>2043</sup>, quand l'objectif de productivité ne serait pas complètement abandonné<sup>2044</sup>. En effet, l'objectif productiviste « *ne correspond plus aux besoins actuels* »<sup>2045</sup>, plus tournés vers la qualité des produits que vers l'augmentation de leur quantité.

Le concept de multifonctionnalité agricole et ses variantes gagneraient également à être

---

<sup>2039</sup> Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, JOUE C 326 du 26 octobre 2012, article 5, paragraphe 3.

<sup>2040</sup> PETIT (Y.), « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Revue de Droit rural*, n° 347, novembre 2006, n° 11 ; BLUMANN (C.), « La réforme de la Politique agricole commune », *Cahiers de droit européen*, 2004, p. 335.

<sup>2041</sup> BLUMANN (C.), « Les implications de la sécurité alimentaire dans l'évolution de la politique agricole commune », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 93. Voir aussi : BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *op. cit.*, n° 35 et s.

<sup>2042</sup> BIANCHI (D.), *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !*, Précis de droit agricole européen, Bruylant, Bruxelles, 2<sup>ème</sup> éd., 2012, n° 34.

<sup>2043</sup> GADBIN (D.), « Faut-il consacrer en Europe un droit à l'alimentation ? », *Revue de Droit rural*, n° 410, Février 2013, Repère 2.

<sup>2044</sup> BLUMANN (C.), « Les implications de la sécurité alimentaire dans l'évolution de la politique agricole commune », *op. cit.*, p. 93.

<sup>2045</sup> BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *op. cit.*, n° 35.



clairement définis. Si l'opération n'est pas aisée, il reste pour le moins regrettable qu'aucun texte juridique ne définisse cette multifonctionnalité<sup>2046</sup>, ou encore les biens publics<sup>2047</sup>, alors même que ces concepts sont censés constituer la colonne vertébrale de la PAC à en juger par la lecture des communications de la Commission, notamment celle qui a précédé la réforme de 2013.

Par ailleurs, si les considérations économiques et commerciales sont traditionnellement opposées aux autres considérations, non marchandes, certains auteurs pensent au contraire que les fonctions de production, marchandes, sont indissociables et complémentaires des fonctions non marchandes<sup>2048</sup>. Il est vrai que la contradiction entre l'augmentation de la productivité et la protection de l'environnement, qui peut apparaître à court terme, s'estompe si ces objectifs sont replacés dans une vision à long terme. Le développement agricole ne peut se faire durablement que dans le respect des ressources naturelles. C'est tout l'enjeu du développement durable et du projet agroécologique français, qui cherche à « *concilier performance économique et environnementale* »<sup>2049</sup>.

Pour finir, la diversification des objectifs de la politique agricole commune est l'occasion pour le droit de retrouver « *un rôle plus conforme à sa fonction normative de reconnaissance et de protection de la diversité des valeurs que les sociétés se donnent* »<sup>2050</sup>. Parmi ces valeurs se trouve en particulier la protection de la santé.

## **Paragraphe II. La santé, une suprématie difficile à afficher**

**497.** Malgré la reconnaissance, par la jurisprudence communautaire, de la suprématie de la protection de la santé sur les intérêts économiques et commerciaux dans plusieurs affaires, le titre sur l'agriculture et le droit dérivé n'évoluent pas (A). L'encadrement des produits phytopharmaceutiques constitue un cas particulier qui illustre les tensions en jeu entre les différents objectifs (B).

---

<sup>2046</sup> GADBIN (D.), « « Refonder » la PAC ? », *Revue de Droit rural*, n° 357, Novembre 2007, Repère 9.

<sup>2047</sup> GRAVEY (V.), « Réformer la PAC pour quoi faire ? - Cartographie du débat PAC 2013 », IDDRI SciencesPo., *Revue Idées pour le débat*, IDDRI SciencesPo, n° 4, 11 avril 2011, p. 14.

<sup>2048</sup> GROUPE POLANYI, *op. cit.*, p. 3.

<sup>2049</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Projet agro-écologique pour la France*, Présentation au conseil des ministres du 27 février 2013, p. 1.

<sup>2050</sup> DOUSSAN (I.), « Le rôle du droit dans la mise en œuvre de pratiques agricoles durables », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011, p. 4.

### ***A. Un intérêt supérieur non affiché comme tel***

**498. Des exigences d'intérêt général obligatoirement intégrées.** Une explication à la prédominance de la base juridique agricole peut être recherchée dans la jurisprudence communautaire. Ainsi, dans l'affaire C-68/86, le Royaume-Uni conteste l'adoption par le Conseil de la directive n° 85/649/CEE<sup>2051</sup> qui interdit l'administration de certaines substances à effet hormonal aux animaux d'élevage à des fins d'engraissement. A cette occasion, la Cour indique que « *la poursuite des objectifs de la politique agricole commune [...] ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte dans l'exercice de leurs pouvoirs* »<sup>2052</sup>. De fait, la directive n° 85/649/CEE, qui vise selon ses considérants « *la protection de la santé humaine et les intérêts des consommateurs* »<sup>2053</sup> en garantissant leur approvisionnement en viandes et produits à base de viandes exempts de certains résidus d'hormones de croissance administrées à des fins d'engraissement, est à juste titre fondée sur l'unique base juridique agricole<sup>2054</sup>. En outre, la Cour applique, lors du choix de la base juridique, une jurisprudence constante qui consiste à préférer une unique base juridique, à savoir celle qui correspond à l'objectif principal du texte<sup>2055</sup>. Ceci implique de délaisser les bases juridiques relatives aux autres objectifs, considérés comme accessoires comparativement à l'objectif principal<sup>2056</sup>. Parce qu'il consacre l'obligation, pour la politique agricole commune, de prendre en compte d'autres exigences d'intérêt général, notamment la protection de la santé et des consommateurs, l'arrêt C-68/86 constitue un « *tournant décisif* »<sup>2057</sup>. Ce tournant sera confirmé et même renforcé quelques années plus tard par la Cour.

---

<sup>2051</sup> Directive 85/649/CEE du Conseil du 31 décembre 1985 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, *JOCE* L 382 du 31 décembre 1985.

<sup>2052</sup> CJCE, Arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Conseil des Communautés européennes, Aff. C-68/86, n° 12.

<sup>2053</sup> *Ibid.*, n° 20.

<sup>2054</sup> *Ibid.*, n° 14, 16 et 22.

<sup>2055</sup> KOHLER (C.) et ENGEL (J.-C.), *op. cit.*, n° 30 et s. ; BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *op. cit.*, n° 15 ; BIANCHI (D.), *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !*, *op. cit.*, n° 35.

<sup>2056</sup> *Ibid.*

<sup>2057</sup> BLUMANN (C.), « Les implications de la sécurité alimentaire dans l'évolution de la politique agricole commune », *op. cit.*, p. 70.

**499. La primauté de la protection de la santé.** L'affaire C-180/96 a pour origine l'adoption par la Commission de la décision 96/239/CE<sup>2058</sup> qui interdit alors les exportations de bovins, viandes et produits à base de viande bovine depuis le Royaume-Uni en raison du risque de transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Amenée à se prononcer sur l'opportunité de l'adoption d'une telle décision, la Cour, « *tout en admettant les difficultés d'ordre économique et social engendrées au Royaume-Uni par la décision de la Commission, [...] ne peut que reconnaître l'importance prépondérante à accorder à la protection de la santé* »<sup>2059</sup>. Le Royaume-Uni, qui contestait l'adoption de la décision, faisait en effet valoir les préjudices commerciaux et sociaux, parfois irréparables, que le pays subirait en cas d'embargo. Par la suite, la prépondérance de l'objectif de protection de la santé sur les intérêts économiques sera rappelée à plusieurs reprises par la Cour qui justifie, au nom de ce principe, « *des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs* » et en fait une « *jurisprudence bien établie* »<sup>2060</sup>. La Cour souligne de plus que, les consommateurs étant « *de plus en plus soucieux de leur santé* », la production agricole doit prendre en compte cette préoccupation sous peine de ne pas trouver de débouchés<sup>2061</sup>. De fait, « *la protection de la santé contribue à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune visés à l'article 39* »<sup>2062</sup>. Pour la Cour, la protection de la santé sert aussi les objectifs économiques et commerciaux poursuivis par la PAC. Cependant, que la protection de la santé serve les objectifs économiques ou l'emporte sur ces objectifs, comment expliquer que le titre sur l'agriculture soit complètement muet sur le sujet et que le droit dérivé laisse systématiquement de côté la base juridique qui lui correspond ?

**500. Une clause d'intégration considérée comme suffisante.** L'explication doit être recherchée du côté du paragraphe 1 de l'article 168 du TFUE, qui dispose qu'« *un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union* ». Cette clause d'intégration de l'objectif de protection de la santé humaine aux autres politiques de l'Union, ajouté aux développements

<sup>2058</sup> Décision 96/239/CE de la Commission du 27 mars 1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE L 78 du 28 mars 1996.

<sup>2059</sup> CJCE, Ordonnance du 12 juillet 1996, *Royaume-Uni c. Commission*, Aff. C-180/96, n° 93.

<sup>2060</sup> CJCE, Arrêt du 17 juillet 1997, *Affish BV c. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, Aff. C-183/95, n° 43 ; TPICE, Arrêt du 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health SA c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. T-13/99, n° 456 ; TPICE, Arrêt du 28 juin 2005, *Industrias Químicas del Vallés, SA, c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-158/03, n° 134 ; TPIUE, Arrêt du 9 septembre 2011, *République française c. Commission européenne*, Aff. T-257/07, n° 64.

<sup>2061</sup> CJCE, Arrêt du 4 avril 2000, *Commission des Communautés européennes c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-269/97, n° 49.

<sup>2062</sup> *Ibid.*

précédents relatifs à la jurisprudence de la CJCE sur le contentieux de la base juridique agricole, justifie l'adoption, par la politique agricole commune, de mesures en faveur de la protection de la santé, sans qu'il soit besoin d'ajouter pour base juridique l'article 168 du TFUE<sup>2063</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'article 39 pourrait, pour le moins, indiquer que la politique agricole commune vise aussi l'approvisionnement des consommateurs en produits sains et de qualité.

Le droit des produits phytopharmaceutiques illustre assez bien les rapports de force qui se jouent entre intérêts économiques et commerciaux d'une part, et intérêts sanitaires d'autre part.

## ***B. Le cas particulier du droit des produits phytopharmaceutiques***

**501. Des objectifs de protection de la santé et de l'environnement prépondérants.** Alors que la directive 91/414/CEE était uniquement fondée sur la politique agricole commune, le règlement n° 1107/2009 cumule, lui, trois bases juridiques, à savoir l'agriculture, le rapprochement des législations et la santé publique. Si, au niveau des considérants, les risques pour la santé et l'environnement liés à l'utilisation des pesticides sont toujours abordés en seconde position, soit après l'utilité agricole de ces produits<sup>2064</sup>, le règlement s'empresse de préciser que son objet consiste à « *garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement* »<sup>2065</sup>. Un peu plus loin, il indique même que « *l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement [...] devrait primer l'objectif d'amélioration de la production végétale* »<sup>2066</sup>. Ainisi, selon la commission des affaires juridiques du Parlement européen, « *le règlement a pour objectif premier d'assurer la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, en veillant à ce que les produits phytopharmaceutiques, qui sont d'une importance vitale pour l'agriculture, ne soient pas mis sur le marché sans avoir été examinés*

---

<sup>2063</sup> BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *op. cit.*, n° 15.

<sup>2064</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 7 et 6 respectivement. La directive 91/414/CEE traite des « *risques et dangers pour l'homme, les animaux et l'environnement* » liés aux pesticides à partir du quatrième considérant, les trois premiers étant consacrés à la productivité agricole.

<sup>2065</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 8.

<sup>2066</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, considérant n° 8 et 24 respectivement ; la version française pouvant prêter à confusion, il est utile de se référer à la version anglaise du considérant n° 24, qui indique sans ambiguïté la priorité accordée à l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : « *The provisions governing authorisations must ensure a high standard of protection. In particular, when granting authorisations of plant protection products, the objective of protecting human and animal health and the environment should take priority over the objective of improving plant production* », non souligné dans l'original.

*et autorisés officiellement, et à ce qu'ils soient utilisés de manière correcte*»<sup>2067</sup>. La protection de la santé constituant le « *centre de gravité* » du règlement, la commission des affaires juridiques en déduit que le règlement doit être fondé sur le seul titre consacré à cette politique. En effet, selon cette commission, la base juridique agricole peut être laissée de côté dans la mesure où l'article 152, paragraphe 4, point b) du traité<sup>2068</sup> permet au Conseil d'adopter « *des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique* ». Cette disposition date du traité d'Amsterdam et constituait alors une dérogation par rapport à la politique agricole commune<sup>2069</sup>, la condition dérogatoire ayant été supprimée par le traité de Nice<sup>2070</sup>. En outre, la base juridique relative au rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché intérieur est également considérée comme superflue, s'agissant d'un « *objectif implicite, second et indirect par rapport à la finalité première* »<sup>2071</sup>, à savoir la protection de la santé.

**502. Agriculture et marché intérieur maintenus.** En dépit des conclusions de la commission des affaires juridiques du Parlement européen, le règlement n° 1107/2009 conservera les bases juridiques relatives à l'agriculture et au rapprochement des législations. Par ailleurs, le règlement n° 396/2005 précédemment adopté a perdu, lui, la base juridique relative au marché intérieur. Pour ce dernier règlement, la disparition de cette dernière base juridique peut s'expliquer par le fait que, selon une jurisprudence constante de la Cour, « *l'article 38, paragraphe 2, du traité, assure la priorité des dispositions spécifiques du domaine agricole par rapport aux dispositions générales relatives à l'établissement du marché commun* »<sup>2072</sup>. En d'autres termes, la base juridique agricole suffit en matière de droit dérivé de la politique agricole commune, sans qu'il soit besoin d'y ajouter la base juridique relative au rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché intérieur<sup>2073</sup>. Non seulement parce que, la politique agricole commune étant une politique spécifique de la Communauté, elle est tenue d'en respecter les principes généraux fondateurs, au premier rang

<sup>2067</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 150.

<sup>2068</sup> Soit l'article 168, paragraphe 4, point b) du TFUE.

<sup>2069</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JOCE C 340 du 10 novembre 1997, article 129, paragraphe 4, point b).

<sup>2070</sup> Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains axes connexes, JOCE C 80 du 10 mars 2001, Article 152, paragraphe 4, point b). L'article 152 du traité de Nice est devenu l'article 168 du TFUE.

<sup>2071</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 150.

<sup>2072</sup> CJCE, Arrêt du 23 février 1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Conseil des Communautés européennes*, Aff. C-68/86, n° 15.

<sup>2073</sup> BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *op. cit.*, n° 13.

desquels figure l'établissement du marché intérieur, mais aussi parce que, en vertu de l'article 38, paragraphe 2, du TFUE, la politique agricole commune peut instaurer des règles spécifiques pour les produits agricoles, dérogatoires au régime général.

Ces différences de bases juridiques entre les règlements n° 396/2005 et 1107/2009 peuvent aussi s'expliquer par le fait que le règlement n° 396/2005 encadre le commerce de produits agroalimentaires, qui relèvent directement de la politique agricole commune, alors que le règlement n° 1107/2009 encadre, lui, le commerce de produits destinés à la protection des cultures agricoles, produits non directement visés à l'article 38 et l'annexe I du TFUE. Dès lors, la base juridique relative au marché intérieur a pu sembler utile pour ce dernier règlement.

En outre, le règlement n° 1107/2009 remplace les directives 91/414/CEE et 79/117/CEE, respectivement fondées sur la politique agricole et la politique de rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché intérieur. En toute logique, le règlement n° 1107/2009 se trouve donc fondé sur les bases juridiques des textes qu'il remplace. Concernant plus particulièrement la persistance de la base juridique agricole, elle peut aussi s'expliquer par le fait que, en vertu de l'article 168, paragraphe 1, du TFUE, la politique communautaire en matière de santé publique ne fait que compléter les politiques nationales. Comparativement, la politique agricole commune, bien que désormais classée parmi les compétences partagées de l'Union, n'en demeure pas moins une politique commune forte, qui justifie sans doute plus sûrement l'adoption de mesures d'harmonisation. En conclusion, l'ajout, dans le règlement n° 1107/2009, de la base juridique relative à la santé publique à la base juridique agricole constitue une première avancée, pas au point, toutefois, de voir la base juridique agricole supplantée par la santé publique. La disparition de la base juridique agricole, souhaitée par la commission des affaires juridiques du Parlement européen, serait d'ailleurs pour le moins étonnante, puisque le règlement n° 1107/2009 n'a pas pour principal but d'assurer la protection de la santé, mais bien celui d'assurer la production agricole. Enfin, il doit être noté que la politique environnementale n'est toujours pas mentionnée parmi les bases juridiques.

### **Paragraphe III. L'environnement, un objectif toujours secondaire**

**503.** Les explications avancées quant au manque d'intégration des exigences environnementales au titre sur l'agriculture ainsi qu'aux bases juridiques du droit dérivé (A) peinent à cacher les raisons sous-jacentes (B).

## **A. Les justifications avancées**

### **504. Un objectif qui serait implicitement inclus dans le titre sur l'agriculture.**

Concernant plus particulièrement l'objectif de protection de l'environnement, l'absence de modification du titre sur l'agriculture peut d'abord être recherchée dans les termes mêmes de ce titre. En effet, le paragraphe 2, point a), de l'article 39 du traité de Rome, inchangé dans l'actuel TFUE, demande de tenir compte « *du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles* » dans l'élaboration de la politique agricole commune, ainsi que des « *méthodes spéciales qu'elle peut impliquer* ». Il a pu en être déduit que cet article « *invite à rechercher un équilibre régional et la protection de l'environnement* »<sup>2074</sup>. Selon le point b) du paragraphe 2 de cet article 39, l'élaboration de la politique agricole commune doit en outre tenir compte « *de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns* ». Cette disposition constitue le fondement juridique des réformes successivement adoptées, notamment de l'ajout des mesures en faveur de la protection de l'environnement. Ainsi, les règlements n° 1257/1999 et 1698/2005 relatifs au développement rural s'appuient sur cet article, cité dès le deuxième considérant<sup>2075</sup>. De même, le tout dernier règlement n° 1305/2013 considère que la politique de développement rural contribue à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, énoncés dans le TFUE<sup>2076</sup>.

**505. Une justification dépassée.** Cette justification peut sans doute convenir aux toutes premières mesures mises en place dans les années quatre-vingt pour enrayer les atteintes environnementales provoquées par le modèle agricole intensif. Elle semble toutefois singulièrement légère pour fonder l'agriculture multifonctionnelle du vingt-et-unième siècle, qui se veut pourvoyeuse de services et biens publics environnementaux.

A la lecture de l'article 39, paragraphe 2, point a), du traité de Rome, la protection de l'environnement apparaît en effet comme un simple sous-entendu du volet social de la politique agricole commune<sup>2077</sup>. Or, les rapports tendent aujourd'hui à s'inverser. Désormais,

---

<sup>2074</sup> LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, n° 795.

<sup>2075</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, JOCE L 160 du 26 juin 1999, considérant 2 : « *considérant que, selon l'article 32, paragraphe 2, point a), du traité, dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales pour son application, il sera tenu compte du caractère particulier de l'activité agricole découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles* ».

<sup>2076</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, considérant n° 2.

<sup>2077</sup> GROUPE POLANYI, *op. cit.*, p. 39.

c'est le volet social qui peut paraître comme un sous-entendu de la mission de protection de l'environnement, cette dernière étant placée sur le devant de la scène depuis les réformes des années quatre-vingt-dix<sup>2078</sup>.

Au surplus, le paragraphe 2, point a), de l'article 39 du traité de Rome et du TFUE désigne essentiellement les zones défavorisées et sensibles sur le plan environnemental, qui justifient pour ces raisons la mise en place de mesures adaptées. Cependant, si la protection de l'environnement a effectivement fait son entrée dans la politique agricole commune par la mise en place de dispositifs spécifiques pour ces zones défavorisées, elle a, depuis, largement dépassé ce cadre. Concernant la protection phytosanitaire, ce sont toutes les exploitations agricoles qui sont concernées par l'adoption de méthodes de prévention et de lutte alternatives, pour réduire la dépendance aux pesticides projetée par la stratégie thématique sur l'utilisation durable de ces produits. Plus généralement, c'est à présent toute la politique agricole commune qui doit, selon la Commission, être recentrée sur la fourniture de biens publics, notamment environnementaux.

**506. Un principe d'intégration considéré comme suffisant par la CJCE.** Selon une jurisprudence constante, la Cour considère que la base juridique agricole suffit lorsque les objectifs agricoles peuvent être considérés comme prépondérants par rapport à d'autres comme la protection de l'environnement, objectifs alors considérés comme accessoires<sup>2079</sup>. Elle juge ainsi que même si le règlement n° 2078/92 est « *de nature à promouvoir des formes de production plus respectueuses de l'environnement* », cet objectif « *certes réel, mais accessoire, de la politique agricole commune, ne saurait justifier* » l'ajout de la base juridique environnementale à la base juridique agricole<sup>2080</sup>. Selon la Cour, l'objectif principal de ce règlement est en effet de « *réguler la production des produits agricoles [...] afin de promouvoir le passage d'une exploitation intensive à une exploitation plus extensive et de meilleure qualité* »<sup>2081</sup>. Il en ressort toutefois que la protection de l'environnement, assurée par ce qui deviendra la politique de développement rural du second pilier, reste considérée par la Cour comme un objectif « *accessoire* » de la PAC, tout du moins en 1992. Certes, la Cour a pu parfois privilégier la base juridique environnementale par rapport à la base juridique

---

<sup>2078</sup> *Ibid.*

<sup>2079</sup> BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *op. cit.*, n° 14 ; KOHLER (C.) et ENGEL (J.-C.), *op. cit.*, n° 30 et s. ; BIANCHI (D.), *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !*, *op. cit.*, n° 35.

<sup>2080</sup> CJCE, Arrêt du 19 septembre 2002, *Republik Österreich c. Martin Huber*, Aff. C-336/00, n° 36.

<sup>2081</sup> CJCE, Arrêt du 19 septembre 2002, *Republik Österreich c. Martin Huber*, Aff. C-336/00, n° 35.



agricole<sup>2082</sup>, mais pas en matière de politique de développement rural, ni *a fortiori* en matière de politique des marchés. La mise en place des mesures agroenvironnementales, de la conditionnalité des paiements directs et des tout derniers paiements pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement s'est ainsi faite en l'absence de base juridique environnementale dans les textes concernés.

La Cour s'appuie en effet sur une jurisprudence constante, selon laquelle les articles du titre consacré à l'environnement « *visent à conférer à la Communauté compétence pour entreprendre une action spécifique en matière d'environnement, tout en laissant entières les compétences qu'elle détient en vertu d'autres dispositions du traité, même si les mesures en cause poursuivent en même temps l'un des objectifs de protection de l'environnement* »<sup>2083</sup>.

De surcroît, le principe d'intégration de l'environnement aux autres politiques fait « *qu'une mesure communautaire ne saurait relever de l'action de la Communauté en matière d'environnement en raison du seul fait qu'elle tient compte de ces exigences* »<sup>2084</sup>.

Plus récemment, la Cour considère même que le principe d'intégration de l'environnement aux autres politiques, comme d'ailleurs le principe d'intégration de la protection de la santé, justifie le fait que l'objectif de protection de l'environnement « *doit être considéré comme un objectif faisant également partie de la politique commune dans le domaine de l'agriculture* »<sup>2085</sup>. Elle en déduit qu'il n'est point besoin d'ajouter une base juridique environnementale à la base juridique agricole du texte fixant lesdites mesures, en l'occurrence les bonnes conditions agricoles et environnementales prévues par le règlement n° 1782/2003. En dépit des justifications susvisées, tant l'effectivité que l'efficacité environnementale des mesures mises en place par la politique agricole commune se trouvent largement contestées<sup>2086</sup>. Ce constat a largement été illustré par la problématique de la protection

---

<sup>2082</sup> Par exemple, CJCE, Arrêt du 25 février 1999, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. jointes C-164/97 et C-165/97, n° 16 : la CJCE annule les règlements n° 307/97 et 308/97 relatifs à la protection des forêts contre respectivement la pollution atmosphérique et les incendies, au motif que « *si les mesures visées par les règlements peuvent avoir certaines retombées positives sur le fonctionnement de l'agriculture, ces conséquences indirectes sont accessoires par rapport à l'objet primordial de l'action communautaire de protection des forêts, qui tend à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine naturel que représentent les écosystèmes forestiers sans se borner à prendre en considération leur utilité pour l'agriculture* ».

<sup>2083</sup> CJCE, Arrêt du 19 septembre 2002, *Republik Österreich c. Martin Huber*, Aff. C-336/00, n° 33 ; CJCE, Arrêt du 24 novembre 1993, *Etablissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL*, Aff. C-405-92, n° 26.

<sup>2084</sup> CJCE, Arrêt du 19 septembre 2002, *Republik Österreich c. Martin Huber*, Aff. C-336/00, n° 33 ; CJCE, Arrêt du 24 novembre 1993, *Etablissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL*, Aff. C-405-92, n° 27.

<sup>2085</sup> CJCE, Arrêt du 16 juillet 2009, *The Queen à la demande de Mark Horvath c. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, Aff. C-428/07, n° 29 ; note de BIANCHI (D.), in GADBIN (D.), (dir.), « *Chronique de jurisprudence communautaire 2009* », *Revue de Droit rural*, n° 387, Novembre 2010, n° 21.

<sup>2086</sup> Cf. les deux chapitres précédents, paragraphe n° 424 et s. et paragraphe n° 445 et s.

phytosanitaire des cultures. Ce qui nous fait penser que des raisons plus profondes poussent les institutions à conserver intact ce titre sur l'agriculture et à privilégier comme base juridique du droit dérivé ce même titre inchangé.

## ***B. Les raisons sous-jacentes***

**507. Des objectifs économiques et commerciaux prépondérants.** Une modification du titre sur l'agriculture, *a fortiori* de ses objectifs, nécessite que les Etats membres s'entendent sur le sujet, ce qui est loin d'être le cas<sup>2087</sup>. Or, la procédure de révision simplifiée de la troisième partie du TFUE, insérée par le Traité de Lisbonne à l'article 48, paragraphe 6, du TUE, requiert l'unanimité du Conseil européen et doit ensuite être approuvée par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives<sup>2088</sup>. En conséquence, la conservation du cadre juridique posé par le traité de Rome, qui a, malgré tout, permis les réformes susvisées, évite au moins de remettre en cause jusqu'à l'existence même de la politique agricole commune<sup>2089</sup>. Il est vrai que les objectifs de protection de l'environnement et de la santé peuvent s'avérer contradictoires avec les objectifs fondateurs d'accroissement de la productivité agricole et du revenu des agriculteurs. La remarque était d'ailleurs déjà valable pour les objectifs assignés à la politique agricole commune par le traité de Rome. Ainsi, l'objectif social de développement agricole harmonieusement réparti sur l'ensemble du territoire communautaire peut s'avérer difficile à concilier avec celui d'accroissement de la productivité<sup>2090</sup>. De même, la volonté d'augmenter les revenus des agriculteurs reste difficilement compatible avec celle d'assurer des prix agricoles raisonnables pour les consommateurs<sup>2091</sup>. Ceci explique sans doute que l'accroissement de la productivité qui a suivi le début de la mise en place de la politique agricole commune se soit réalisé au détriment de l'objectif d'équité sociale. En agriculture, comme pour les autres activités humaines, les considérations économiques et commerciales de court terme l'emportent souvent sur les autres objectifs, en particulier sur la protection de

---

<sup>2087</sup> BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1300, 31 janvier 2007, n° 3.

<sup>2088</sup> *Ibid.*, n° 1.

<sup>2089</sup> *Ibid.*, n° 3.

<sup>2090</sup> LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, n° 796 ; GROUPE POLANYI, *op. cit.*, p. 35 ; CONSTANTINESCO (V.), JACQUE (J.-P.), KOVAR (R.) et SIMON (D.), (dir.), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992, p. 219, n° 4.

<sup>2091</sup> *Ibid.* ; BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *op. cit.* n° 16 ; BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *op. cit.*, n° 28.

l'environnement. Est-ce à dire que la clause d'intégration des exigences environnementales aux autres politiques, pourtant considérée comme suffisante par la Cour de justice de l'Union européenne, manque de vigueur face aux intérêts économiques ?

**508. Une clause d'intégration à consolider.** Cette clause d'intégration a pourtant été déplacée par le traité d'Amsterdam<sup>2092</sup> du titre sur l'environnement vers la partie du traité consacrée aux « Principes »<sup>2093</sup>, ce qui devrait avoir pour effet de la transformer en véritable principe juridique. Par comparaison, la clause d'intégration des exigences sanitaires aux autres politiques n'a pas reçu le même traitement de faveur, puisqu'elle reste positionnée dans le titre du traité consacré à la santé publique. Cependant, la valeur juridique de ce principe et le niveau visé pour l'intégration des exigences environnementales ne sont pas précisés par le traité<sup>2094</sup>. Le juge communautaire n'est pas d'un plus grand secours, comme le déploraient en 2006 certains auteurs<sup>2095</sup>. En outre, ce « principe » d'intégration se trouve presque systématiquement associé à l'objectif de développement durable<sup>2096</sup>, en particulier dans la rédaction de l'article 11 du TFUE<sup>2097</sup> et de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>2098</sup>. Il en ressort « *un brouillage notionnel et fonctionnel qui nuit à la compréhension et à l'appréciation juridique du principe d'intégration* »<sup>2099</sup>. D'autant que le développement durable, auquel le principe d'intégration est associé, reste un « *objectif abstrait et vague* »<sup>2100</sup>. Pour ce développement durable, comme pour le principe d'intégration, il peut ainsi être déploré l'« *absence de stratégie globale fondée sur des objectifs, un*

---

<sup>2092</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JOCE C 340 du 10 novembre 1997, Article 2, point 4).

<sup>2093</sup> BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *op. cit.*, n° 36.

<sup>2094</sup> HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique », in *Le droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, p. 652 et s. et p. 655 et s.

<sup>2095</sup> *Ibid.*, notamment p. 646, 653, 657.

<sup>2096</sup> HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le principe d'intégration », in PETIT (Y.), (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, La Documentation française, Coll. Les Notices, Paris, Notice 3, p. 32 ; HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique », *op. cit.*, p. 649 et s. Se reporter aussi à l'introduction, paragraphe n° 24.

<sup>2097</sup> Pour rappel, l'article 11 du TFUE précité est ainsi rédigé : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

<sup>2098</sup> Pour rappel, l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précitée est ainsi rédigé : « *Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ».

<sup>2099</sup> HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le principe d'intégration », *op. cit.*, p. 32.

<sup>2100</sup> HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique », *op. cit.*, p. 651.

*calendrier précis et un suivi continu* »<sup>2101</sup>. Il en découle que le principe d'intégration des exigences environnementales et, plus généralement, l'ensemble des clauses d'intégration du traité, ne constituent qu'un « *pis-aller* »<sup>2102</sup>. En conséquence, entre « *une politique de rupture "durable"* » et « *la poursuite d'une simple correction de notre développement teinté de durabilité à moyen terme* »<sup>2103</sup>, il semble que la politique agricole commune et, plus particulièrement, la politique menée en matière de protection phytosanitaire, ait choisi la deuxième option.

#### **509. Une opposition possible entre protection de la santé et de l'environnement.**

A cette contradiction classique entre, d'une part, les intérêts économiques et commerciaux, et d'autre part, les autres intérêts défendus au titre de la multifonctionnalité, s'ajoute la possible contradiction, certes moins évidente et néanmoins non négligeable, entre les différents intérêts poursuivis par le développement rural. Pour certains auteurs, la politique agricole commune se trouve ainsi écartelée entre, d'un côté, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et le développement durable et, de l'autre, la protection de la santé et des consommateurs<sup>2104</sup>. Or, selon une jurisprudence constante, « *les institutions doivent opérer une conciliation des divers objectifs définis par l'article 39, qui ne permet pas d'isoler l'un de ces objectifs [...] au point de rendre impossible la réalisation d'autres buts* »<sup>2105</sup>. Si protection de la santé de l'homme et protection de l'environnement viennent à s'opposer, tout porte à croire que c'est le premier objectif qui l'emportera.

**510. Une protection de l'environnement anthropocentrée.** Secondaire aux objectifs économiques et commerciaux, la protection de l'environnement est considérée, par le droit des produits phytopharmaceutiques, comme secondaire à la protection de la santé, ou tout du moins incluse dans cette protection. En effet, si le règlement n° 1107/2009 a gagné comme base juridique la santé publique, la protection de l'environnement est encore oubliée.

---

<sup>2101</sup> *Ibid.*, p. 648 et p. 651.

<sup>2102</sup> BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *op. cit.*, n° 37.

<sup>2103</sup> HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique », *op. cit.*, p. 649.

<sup>2104</sup> COLLART DUTILLEUL (F.), « Sur quelques éléments de la doctrine de Louis Lorvellec en droit rural et agroalimentaire », in *Perspectives du droit public – Mélanges offerts à Jean Claude Hélin*, Litec, Coll. Les Mélanges, Paris, 2004, p. 181 : l'auteur reprend la position de Louis Lorvellec.

<sup>2105</sup> CJCE, Arrêt du 17 décembre 1981, *Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, Park-Mühlen GmbH, Mühle Rüningen AG, Pfälzische Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG, Wilhelm Werhahn KG et Schwaben-Nudel-Werke B. Birkel Söhne GmbH & Co. c. Conseil des Communautés européennes et Commission des Communautés européennes*, Aff. jointes C-197/80 à C-200/80, C-243/80, C-245/80 et C-247/80, n° 41.

Comme le remarque la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen, le règlement n° 1107/2009, comme du reste les autres textes du droit des produits phytopharmaceutiques, est pourtant issu du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement et de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides. Autrement dit, le règlement n° 1107/2009 trouve son origine dans la politique communautaire en matière d'environnement, ce qui pourrait justifier qu'il soit fondé, au moins en partie, sur cette politique, ou tout du moins qu'une plus grande place soit réservée aux exigences de cette politique<sup>2106</sup>. Or, tout se passe comme si la base juridique relative à la politique de santé publique suffisait.

Il est vrai que le droit des produits phytopharmaceutiques s'est doté d'un texte exclusivement destiné à la protection de l'environnement, à savoir la directive 2009/128/CE. De fait, les institutions communautaires ont pu penser qu'il n'était point besoin d'ajouter la base juridique environnementale au règlement n° 1107/2009. Il n'en reste pas moins que le règlement n° 1107/2009 a pour but principal la protection simultanée de la santé et de l'environnement comme l'a indiqué la commission des affaires juridiques du Parlement.

Au surplus, la politique communautaire en matière de santé publique, telle qu'elle est inscrite à l'article 168 du TFUE, ne vise que la protection de la santé humaine. La politique environnementale poursuit, en revanche, en plus des objectifs classiques de préservation, protection et amélioration de la qualité de l'environnement, un objectif de « *protection de la santé des personnes* »<sup>2107</sup>. Il en est de même au niveau français. L'article 1 de la charte de l'environnement, constitutionnalisée depuis 2005, dispose que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* »<sup>2108</sup>. L'article L110-2 du code de l'environnement consacre, de même, « *le droit de chacun à un environnement sain* ». Le droit français de l'environnement a d'ailleurs une origine à la fois culturelle et sanitaire, le volet sanitaire ayant initialement consisté à protéger le voisinage contre les pollutions et autres nuisances<sup>2109</sup> engendrées par certaines activités humaines, comme l'agriculture<sup>2110</sup>. Au niveau de l'Union européenne comme au niveau français, le droit de l'environnement est donc avant

---

<sup>2106</sup> BREYER (H.), *op. cit.*, p. 135.

<sup>2107</sup> Article 191, paragraphe 1, du TFUE.

<sup>2108</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* du 2 mars 2005.

<sup>2109</sup> CANS (C.), « Les mutations du droit de l'environnement sous l'effet des préoccupations sanitaires », in BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J.) et TRINQUELLE (I.), (dir.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, p. 184.

<sup>2110</sup> DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, *op. cit.*

tout un droit anthropocentré, qui protège en premier lieu la santé de l'homme<sup>2111</sup>, même si le droit à un environnement sain n'a pas été consacré par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>2112</sup>. Il ne saurait toutefois en être déduit que la base juridique relative à la politique environnementale suffit à fonder l'objectif de protection de la santé poursuivi par le règlement n° 1107/2009.

En outre, si le droit rejoint le sens commun en considérant que le droit de l'environnement a aussi pour mission de protéger l'homme, certains auteurs déplorent que le droit de l'environnement protège surtout et avant tout l'homme<sup>2113</sup>. Il semblerait même que le droit de la santé colonise de plus en plus le droit de l'environnement, selon un processus de « *prise en compte inversée du principe d'intégration* », comme en témoigne l'évolution de l'étude d'impact qui, initialement conçue pour étudier les impacts des activités humaines sur l'environnement, a progressivement inclus une étude des impacts de ces activités sur la santé humaine<sup>2114</sup>. Pourtant, l'objet même du droit de l'environnement n'est pas de protéger l'homme mais bien l'environnement dans son ensemble, l'homme en faisant partie. La prise en compte de ce qui est « *extérieur à l'homme* » constitue ainsi l'originalité du droit de l'environnement par rapport aux autres branches du droit, et même sa « *raison d'être* »<sup>2115</sup>. Le droit des produits phytopharmaceutiques illustre donc bien les rapports de force entre les différents intérêts en jeu. Si la protection de la santé parvient, péniblement, à se hisser au rang de base juridique aux côtés des intérêts agricoles économiques et commerciaux, la protection de l'environnement, elle, reste cantonnée à un texte consacré à part entière à la protection de l'environnement.

**511. L'environnement comme opportunité.** Les premières mesures environnementales cherchaient à empêcher les conséquences néfastes pour l'environnement du modèle agricole intensif. Elles avaient cependant également pour effet, sinon pour mission, d'enrayer la surproduction agricole. Le règlement n° 2078/92 considère ainsi que « *l'instauration d'un régime d'aides visant à encourager une diminution sensible de l'utilisation des engrais ou des produits phytopharmaceutiques ou la mise en œuvre des méthodes d'agriculture biologique peut contribuer non seulement à une diminution des*

---

<sup>2111</sup> CANS (C.), *op. cit.*, p. 192.

<sup>2112</sup> En dépit des attentes, l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précitée ne proclame pas le droit à un environnement sain mais reprend et adapte la clause d'intégration des exigences environnementales aux autres politiques de l'Union, avec pour finalité le développement durable.

<sup>2113</sup> CANS (C.), *op. cit.*, p. 171-203.

<sup>2114</sup> *Ibid.*, p. 197.

<sup>2115</sup> *Ibid.*, p. 178.

*risques de pollution d'origine agricole mais également à l'adaptation des divers secteurs de production aux besoins des marchés en favorisant des productions moins intensives* »<sup>2116</sup>. Sur le plan international, la mise en place de soutiens agricoles en faveur d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et des territoires a permis de pérenniser le système d'aides publiques agricoles de la PAC. La politique agricole commune a en effet été contrainte, par l'accord sur l'agriculture de l'OMC, d'abandonner progressivement le système des prix agricoles institués, considéré comme distorsif à la concurrence<sup>2117</sup>. De fait, les dispositifs juridiques en faveur d'une agriculture multifonctionnelle inscrite dans le développement durable apparaissent comme des « *instruments bienvenus de relance intérieure et de protection extérieure du marché commun agricole* »<sup>2118</sup>.

**512. Sécurité alimentaire et crise économique et financière au premier plan.** Or, si le contexte international ne s'est pas amélioré, voire s'est même plutôt durci, tel n'est pas le cas au niveau interne. La production des Etats membres n'est plus excédentaire et se trouve désormais tributaire, comme celle des pays tiers, de la volatilité des prix agricoles mondiaux qui a provoqué la crise du secteur laitier<sup>2119</sup>. La flambée des prix agricoles a également engendré, en 2008, des émeutes de la faim dans les pays en développement, faisant revenir sur le devant de la scène internationale l'objectif de sécurité alimentaire dans sa dimension quantitative<sup>2120</sup>. Or, l'Union européenne entend aussi contribuer à nourrir la population mondiale<sup>2121</sup>, au risque de recentrer la politique agricole commune sur l'objectif fondateur de productivité<sup>2122</sup>.

Il en découle que si la mise en place d'un modèle agricole plus respectueux de l'environnement coïncidait à ses débuts avec l'objectif de réduction de la production, et a donc bénéficié de l'adéquation avec ce dernier objectif pour progresser, tel n'est plus le cas. A présent, les mesures de protection de l'environnement n'apparaissent plus que comme des

---

<sup>2116</sup> Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JOCE L 215 du 30 juillet 1992, considérant n° 5.

<sup>2117</sup> Cf. introduction, paragraphes n° 14-16 et 19.

<sup>2118</sup> BLANQUET (M.), « L'évolution du modèle agricole européen vers un développement durable et...utile », in PARENT (G.), (dir.), *Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen*, Yvon Blais, Coll. CEDE, Québec, 2008, p. 383 et s.

<sup>2119</sup> LUMBROSO (S.) et GRAVEY (V.), « International negotiations and debates : to what extent do they hinder or foster biodiversity integration into the CAP », *IDDRI SciencesPo*, Study n° 2/13, Janvier 2013, p. 25.

<sup>2120</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>2121</sup> Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 672 final, 18 novembre 2010, p. 2.

<sup>2122</sup> LUMBROSO (S.) et GRAVEY (V.), *op. cit.*, p. 25.

contraintes qui s'opposent à l'objectif de production et de compétitivité agricoles. Ces mesures de protection de l'environnement sont légitimées sur le plan interne, au-delà du constat des effets néfastes pour l'environnement provoqués par le modèle agroindustriel, non plus par la nécessité de réduire la production, mais essentiellement par la demande sociale, ainsi que les impasses technologiques auxquelles conduit à long terme le modèle agroindustriel<sup>2123</sup>. Les instruments agroenvironnementaux du règlement n° 1257/1999 sont ainsi « destinés à répondre à un accroissement des exigences de la société en matière de services écologiques »<sup>2124</sup>. Dans ses pistes pour une agriculture durable datées de 1999, la Commission fixe pareillement, parmi les « tâches prioritaires pour les années à venir » de « rendre la politique agricole commune plus acceptable pour le citoyen et le consommateur »<sup>2125</sup>. Pour la réforme de 2013, la Commission considère enfin que « rémunérer les services collectifs [que les agriculteurs] fournissent à la société permettrait [...] de renforcer la légitimité de la PAC »<sup>2126</sup>.

A cela s'ajoutent les difficultés liées à l'élargissement de l'Union européenne, qui compte maintenant vingt-huit Etats membres alors que les restrictions budgétaires se font toujours plus fortes. La politique de discipline puis de stabilisation budgétaire mise en place par l'Union européenne<sup>2127</sup>, encore renforcée par la crise économique actuellement traversée par les Etats membres, touche de plein fouet la politique agricole commune, politique historiquement la plus coûteuse de l'Union. Enfin, les enjeux environnementaux se focalisent de plus en plus sur l'atténuation des effets du changement climatique, au détriment des autres préoccupations environnementales<sup>2128</sup>.

**513. Conclusion du chapitre III.** La rémunération des fonctions, services ou autres biens publics non marchands fournis par l'agriculture est un projet cher à la Commission européenne depuis quelques dizaines d'années déjà. Dans la dernière réforme de 2013, le concept de multifonctionnalité agricole tend à être remplacé par celui de fourniture de biens

---

<sup>2123</sup> Ces impasses technologiques sont exposées dans l'introduction, paragraphes n° 4-6.

<sup>2124</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999, *op. cit.*, considérant n° 29.

<sup>2125</sup> Commission des Communautés européennes, *Pistes pour une agriculture durable*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(1999) 22 final, JOCE C 173 du 19 juin 1999, Chapitre 5. Conclusions.

<sup>2126</sup> Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 672 final, 18 novembre 2010, p. 3.

<sup>2127</sup> PETIT (Y.), « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Revue de Droit rural*, n° 347, novembre 2006, n° 17 et s.

<sup>2128</sup> LUMBROSO (S.) et GRAVEY (V.), *op. cit.*, p. 26 et s. ; HERMON (C.), « Agriculture et environnement – Un nouveau projet pour la PAC ? », *op. cit.*, p. 58 et s.



publics, sans pour autant être mieux défini. Face à cette lacune, c'est la notion de « paiement pour services environnementaux » (PSE) qui semble la plus adaptée. Les PSE consistent ainsi à payer les agriculteurs pour les services qu'ils rendent à l'environnement, qu'il s'agisse de l'amélioration de la qualité de l'eau et de l'air, de l'amélioration des fonctions du sol ou encore de la biodiversité. Pour rendre de tels services, il est nécessaire de mettre en place certaines pratiques agricoles, comme la rotation des cultures ou le maintien des prairies permanentes, qui permettent indirectement de diminuer l'emploi de pesticides et donc les risques associés. Pour autant, la qualification des paiements directs du premier pilier en paiements pour services environnementaux s'avère des plus ardues. Les règles de la conditionnalité ont en effet été revues à la baisse, si bien que les pratiques agricoles correspondantes produisent très peu de services environnementaux. Le constat est similaire pour les nouvelles pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, qui se contentent souvent de reprendre certaines bonnes conditions agricoles et environnementales, sans vraiment les améliorer. Pour les mesures agroenvironnementales et climatiques, ainsi que pour les autres mesures favorables à la protection de l'environnement du second pilier, le constat est différent. Si les effets bénéfiques pour l'environnement de ces pratiques paraissent plus évidents, quoique toujours difficiles à démontrer, il n'en demeure pas moins que les paiements sont accordés en contrepartie de la mise en œuvre de certaines méthodes culturales, non de services effectivement rendus à l'environnement. En conséquence, le qualificatif de paiements pour « préservation » des services écosystémiques, vers lequel se dirigent les études actuelles, correspond mieux. Compte tenu de ces évolutions, l'immobilisme du titre sur l'agriculture du traité communautaire interroge. Les objectifs inscrits dans le titre de la politique agricole commune, essentiellement économiques et commerciaux, sont presque inchangés depuis le traité de Rome de 1957. Quant au droit dérivé, il reste fondé sur cette base juridique agricole et n'ajoute que rarement d'autres bases juridiques, comme par exemple la santé publique pour l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Il est vrai que la jurisprudence communautaire consacre la suprématie de la protection de la santé sur les intérêts économiques et commerciaux, notamment agricoles. Concernant la protection de l'environnement, en revanche, son entrée dans le titre sur l'agriculture semble encore bien loin tant les arbitrages avec les intérêts économiques, et même sanitaires, continuent de se régler en sa défaveur.

**514. Conclusion du titre III.** Une conditionnalité affaiblie au profit d'un paiement vert clair presque facultatif et des aides à l'agriculture biologique renvoyées vers le second

pilier : le bilan du premier pilier après la réforme de 2013 est bien loin du projet de la Commission d'améliorer, à travers la politique agricole commune, la rémunération des biens publics environnementaux. Concernant la protection phytosanitaire des cultures, les aides du premier pilier reviennent à soutenir financièrement une agriculture qui n'applique pas la lutte intégrée, pourtant obligatoire depuis le premier janvier 2014. Quant au second pilier, les changements relativement ténus qu'il connaît sont surtout axés, en matière d'environnement, sur la prévention du changement climatique. Au risque d'en oublier les autres enjeux environnementaux, notamment celui de réduire la dépendance aux pesticides. Dans ce domaine, les aides du second pilier, qui ont théoriquement pour objet d'encourager la mise en œuvre de mesures qui dépassent les exigences réglementaires, ne font guère qu'accompagner l'application de la lutte intégrée. De surcroît, la critique majeure concernant le second pilier, à savoir l'insuffisance de fonds alloués comparativement au budget du premier pilier, reste toujours d'actualité. *In fine*, la politique agricole commune ne permettra d'améliorer l'application de la lutte intégrée que sur une faible superficie du territoire communautaire. Malgré les réformes successives, cette politique reste donc, comme en témoignent le titre sur l'agriculture du TFUE inchangé et les bases juridiques du droit dérivé, fondamentalement centrée sur des objectifs économiques et commerciaux de court terme, qui ont conduit à la mise en place du modèle agroindustriel. Elle ne permet donc pas de s'en affranchir.

## Conclusion de la seconde partie

**515.** Pour parvenir à réduire la dépendance aux pesticides, le législateur n'a pas seulement cherché à adapter l'encadrement de la mise sur le marché de ces produits. Il a aussi mis en place d'autres textes pour réglementer l'étape qui suit cette mise sur le marché, à savoir l'utilisation des pesticides. Ce faisant, le curseur est déplacé vers l'aval de la chaîne agroalimentaire. Cette évolution rappelle celle suivie par le droit alimentaire de l'Union européenne, qui fixe désormais des règles d'hygiène et de sécurité sanitaire similaires pour l'ensemble des étapes et opérateurs de la chaîne alimentaire, de la production à la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux.

Pour intéressant qu'il soit, ce déplacement du droit des produits phytopharmaceutiques vers l'aval de la chaîne agroalimentaire n'en reste pas moins fermé sur le simple objectif de réduction des risques liés à ces produits, qui caractérise l'encadrement de la mise sur le marché. C'est cet objectif qui est avant tout visé par l'obligation faite aux professionnels d'enregistrer toute distribution ou utilisation de pesticides. C'est encore cet objectif qui est poursuivi par l'interdiction de pulvérisation aérienne des produits phytopharmaceutiques ou la fiscalité appliquée à ces produits. Certains dispositifs s'intéressent toutefois à l'orientation de la protection phytosanitaire vers la lutte intégrée contre les organismes nuisibles, qui fait appel à des méthodes de lutte et des pratiques agricoles alternatives. Il en est ainsi de l'obligation de formation des professionnels exerçant une activité en lien avec les pesticides, en particulier les utilisateurs de ces produits et les conseillers à leur utilisation. Cependant, ces dispositions se heurtent au système agroindustriel hérité des années soixante. Le conseil phytosanitaire est ainsi majoritairement assuré par des personnes employées par des organisations en charge de la distribution de produits phytopharmaceutiques. Ce conseil est diffusé à des agriculteurs peu enclins à se passer de produits qui leur sont recommandés depuis des dizaines d'années, produits qui ont fait la preuve de leur efficacité et qui constituent un des maillons du modèle agrotechnologique conventionnel. Si bien que les quantités de pesticides employées ne fléchissent pas, ou très faiblement. Pour cause, un tel infléchissement nécessite de changer en profondeur les méthodes culturales, ce qu'un droit sectoriel comme le droit des produits phytopharmaceutiques peut difficilement faire à lui seul. Un changement de modèle agricole ne peut s'opérer sans mobiliser l'ensemble des règles qui le sous-tende.

**516.** Ainsi, pour continuer le mouvement suivi par le droit des produits phytopharmaceutiques vers l'aval de la chaîne agroalimentaire, le marché des produits issus de cultures traitées avec des pesticides devrait, lui aussi, prendre en compte l'objectif d'utilisation durable de ces produits. Il n'est bien évidemment pas question d'interdire ni même limiter la commercialisation des produits issus de pratiques agricoles conventionnelles, ce qui serait incompatible avec bon nombre de principes juridiques, en particulier celui de libre-échange des produits qui prévaut en droit commercial de l'Union européenne et de l'OMC. Les informations fournies aux acheteurs sur ces pratiques agricoles, *via* notamment les différents labels de qualité, gagneraient toutefois à être améliorées. Ce faisant, l'achat préférentiel de produits agroalimentaires obtenus grâce à des méthodes culturales économes en pesticides serait facilité. Les acheteurs, consommateurs mais aussi professionnels de l'agroalimentaire, pourraient donc indirectement influencer l'orientation du modèle agricole vers un modèle plus respectueux de la santé et de l'environnement. Pour l'heure, cette information sur les pratiques agricoles économes en pesticides est encore en cours d'élaboration, ou alors compliquée par la profusion de labels et de dispositifs informationnels qui restent difficiles à distinguer.

**517.** Plus généralement, le changement des méthodes culturales qui sous-tend l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides ne peut se faire sans la politique agricole commune, dont l'influence sur le modèle agricole des Etats membres n'est plus à démontrer. Si la dernière réforme de cette politique poursuit les efforts, engagés par les précédentes réformes, d'orientation des pratiques agricoles vers un modèle plus respectueux de la santé et de l'environnement, elle ne permet pour autant pas de s'affranchir du modèle agricole conventionnel. Dans le premier, comme dans le second pilier, les méthodes culturales économes en pesticides manquent d'ambition et restent insuffisamment financées. Les soutiens de la politique agricole commune sont encore bien éloignés du qualificatif de paiements pour services environnementaux. Ce constat n'est pas étonnant si l'on s'en tient à la lecture du titre du traité communautaire consacré à l'agriculture. Les objectifs fondateurs, essentiellement économiques et commerciaux, n'ont pas été modifiés ni même complétés par le souhait d'une agriculture plus respectueuse de la santé et de l'environnement.

# Conclusion

**518.** La stratégie thématique communautaire concernant l'utilisation durable des pesticides, adoptée en 2006, visait la mise en place de deux catégories d'instruments juridiques. La première catégorie devait être intégrée à l'encadrement préexistant, essentiellement centré sur le principe d'une autorisation préalable à toute mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique. La deuxième catégorie a débouché sur l'adoption d'un nouveau texte qui cherche à encadrer l'étape d'utilisation des pesticides, jusqu'ici négligée.

**519.** A l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, la stratégie thématique ajoute notamment le principe de substitution. Selon ce principe, un produit phytopharmaceutique peut être remplacé par un autre produit, ou même une pratique alternative, qui présentent moins de risques pour la santé et l'environnement. Ce faisant, le droit des produits phytopharmaceutiques, qui s'occupait jusque-là uniquement de produits, les pesticides, s'ouvre à une autre dimension en tentant d'orienter les pratiques agricoles vers des méthodes alternatives aux pesticides. Le caractère novateur de cet instrument mérite d'être souligné. Les modalités de sa mise en œuvre en limite toutefois la portée.

Difficile, en effet, de déterminer avec certitude si un produit, *a fortiori* une méthode culturale, présente moins de risques pour la santé et l'environnement au point de remplacer un autre produit. En matière d'évaluation des risques, l'incertitude est de mise. Le constat n'est d'ailleurs pas propre aux produits phytopharmaceutiques. Il s'applique à tout produit, et même toute activité, susceptibles de présenter des risques pour la santé et l'environnement. Malgré les avancées continues et réelles en la matière, l'évaluation des risques est toujours confrontée à des incertitudes nouvelles et/ou récurrentes. Pour l'heure, dans le domaine phytopharmaceutique, c'est l'évaluation des effets de perturbation endocrinienne et de l'« effet cocktail » qui tient le devant de la scène, peut-être pour longtemps encore. Pour l'exemple de l'« effet cocktail », il paraît en effet complexe d'évaluer de façon exhaustive les effets pour la santé et l'environnement liés aux différentes associations de substances, phytopharmaceutiques comprises, auxquelles l'homme et l'environnement peuvent être exposés, tant les possibilités de combinaisons sont grandes.

Au surplus, l'indépendance, vis-à-vis des intérêts privés et des autorités publiques en charge de l'autorisation des pesticides, de l'étape et des opérateurs en charge de l'évaluation des risques liés aux substances et produits phytopharmaceutiques, ne peut être parfaite. Cette indépendance garantit pourtant la fiabilité de l'évaluation.

L'application du principe de précaution au moment de l'autorisation des substances et produits phytopharmaceutiques susceptibles de présenter un risque pour la santé et/ou

l'environnement se trouve, elle aussi, limitée, en l'occurrence par l'application du principe de proportionnalité. C'est d'ailleurs le même principe de proportionnalité qui limite les possibilités de l'autorité compétente lors de la substitution d'un produit phytopharmaceutique par un autre produit ou une méthode alternative. La substitution ne peut en effet intervenir, au-delà des risques moins importants présentés par la solution de remplacement, que si cette solution est tout aussi efficace, ou tout du moins si elle présente un rapport bénéfice/risque plus intéressant. Or, il est vraisemblable qu'un produit moins risqué sera aussi moins efficace. L'autorisation des substances de base, substances actives à faible risque, préparations naturelles peu préoccupantes et produits de biocontrôle, catégories de substances et produits phytopharmaceutiques nouvellement créées par le droit de l'Union européenne et le droit français, se trouve d'ailleurs confrontée à la même difficulté. Si le cadre juridique les concernant est encore mouvant, pour l'heure, son manque d'adaptation à la spécificité de ces substances et produits ne facilite pas vraiment leur autorisation. Moins risqués, vraisemblablement moins efficaces, ces substances et produits ont pourtant un rôle à jouer dans la protection phytosanitaire des cultures. Associés à d'autres produits et/ou d'autres méthodes agronomiques, ils peuvent en effet être tout aussi efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles. Aux autorités compétentes de prendre en compte cette utilité, en laissant par exemple une plus grande place à la prise en considération d'autres facteurs légitimes lors de la délivrance de l'autorisation, qui, pour l'instant, repose essentiellement sur les résultats des évaluations scientifiques. Dans tous les cas, l'adaptation de l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques sera nécessairement limitée. En effet, le cadre initial a été conçu pour de puissants produits chimiques de synthèse dont il fallait garantir l'efficacité dans la lutte contre les organismes nuisibles aux cultures. Pour parvenir à l'objectif d'utilisation durable des pesticides, d'autres réglementations, extérieures au cadre initial, doivent vraisemblablement être mobilisées. Ainsi, certaines substances et produits qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement, comme par exemple les stimulateurs de défenses naturelles, se rapprochent davantage de la définition de biostimulant dont l'encadrement est en cours de négociation au niveau de l'Union européenne.

**520.** Sans être non plus illimitée, la marge de manœuvre de l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques s'avère toutefois plus étendue que celle de l'encadrement de leur mise sur le marché. En théorie tout du moins, puisque l'analyse révèle que cet encadrement peine à dépasser la simple limitation des risques liés à l'utilisation des

pesticides, pour engager une véritable diminution des quantités de produits employés. Ainsi en est-il de l'obligation de traçabilité phytopharmaceutique imposée à tous les professionnels exerçant une activité en lien avec ces produits, de l'interdiction de pulvérisation aérienne, ou encore de la fiscalité phytopharmaceutique. Que l'enjeu soit l'utilisation durable des pesticides, la réduction de la dépendance à ces produits ou encore une diminution de moitié des quantités de produits employées, il est nécessaire, dans tous les cas, de dépasser la seule problématique des produits phytopharmaceutiques. Pour atteindre ces objectifs, l'adoption sur le long terme de méthodes culturales alternatives est en effet indispensable. Ainsi, au-delà du simple remplacement d'un herbicide par un désherbage mécanique, d'un insecticide par l'introduction de coccinelles, de nouvelles pratiques agricoles permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles doivent être adoptées. Dès lors, le seul encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aura du mal à y parvenir. C'est d'ailleurs ce que révèle l'analyse des textes juridiques. Non seulement la plupart des dispositions restent focalisées sur la réduction des risques liés aux produits phytopharmaceutiques, mais celles qui tentent d'orienter la protection phytosanitaire vers la lutte intégrée ne parviennent pas à dépasser le verrouillage dans lequel se trouve l'actuel modèle agricole conventionnel. Ainsi en est-il du dispositif de formation des professionnels exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques et de l'encadrement de l'activité clé de conseil agricole. La stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides voulait dépasser les instruments juridiques limités qu'étaient la politique de l'eau ou la politique agricole commune. Non seulement elle n'y parvient pas, mais ces derniers instruments ont toutes les difficultés à intégrer l'objectif d'utilisation durable des pesticides. En fait d'approche globale, la stratégie se trouve en réalité limitée au secteur des produits phytopharmaceutiques. Le constat s'applique d'ailleurs à l'ensemble du droit, de l'environnement en particulier, dont la sectorisation et le manque de vision globale sont souvent décriés<sup>2129</sup>. Le droit des produits phytopharmaceutiques illustre les difficultés rencontrées par la protection de la santé, *a fortiori* de l'environnement, à être intégrées aux autres droits.

**521.** Pour poursuivre le mouvement d'inclusion de l'ensemble des étapes et opérateurs en lien avec les produits phytopharmaceutiques, à l'instar de l'approche globale intégrée du droit alimentaire, il serait utile de s'intéresser au marché des produits agricoles

---

<sup>2129</sup> Par exemple par OST (F.), *op. cit.*, notamment p. 107.



issus de cultures traitées avec des produits phytopharmaceutiques. Les acheteurs de ces produits peuvent en effet, en préférant des produits issus de cultures économes en pesticides, influencer indirectement sur les pratiques et le modèle agricoles. Cependant, les informations sur ces pratiques, apportées par l'étiquetage environnemental ou les différents labels, sont encore trop confuses, quand elles ne sont pas balbutiantes. Plus encore, ce levier est par définition limité. Concernant les signes de qualité, l'effet de levier ne peut ainsi fonctionner que si ces produits de qualité « supérieure » se distinguent de la majorité des produits, qui restent donc issus de méthodes conventionnelles. Plus généralement, le recours au levier représenté par le marché revient à s'appuyer sur les consommateurs et sur leur inclinaison à payer plus cher des produits de meilleure qualité sanitaire et environnementale, pour financer les fonctions sanitaires et environnementales remplies par l'agriculture. Il traduit donc, en quelque sorte, l'échec des politiques agricoles à orienter les modes de production vers un modèle plus respectueux de la santé et de l'environnement.

Afin d'accéder à la véritable approche globale souhaitée par la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, les autres droits sectoriels et transversaux qui encadrent l'activité agricole mériteraient d'intégrer l'objectif fixé par la stratégie. Plus qu'une simple intégration de cet objectif, c'est même tout le droit agricole qui doit être repensé pour pouvoir opérer le changement de modèle agricole souhaité. La politique agricole commune joue, à ce titre, un rôle de premier plan. Or, loin de rémunérer les services, fonctions ou biens publics environnementaux fournis par les agriculteurs, comme la Commission européenne l'exprime depuis plusieurs dizaines d'années déjà, la dernière réforme de la politique agricole commune s'inscrit dans la continuité des précédentes. Les pratiques agricoles permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles aux cultures sont toujours insuffisamment financées pour servir l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides, tandis que les pratiques conventionnelles restent majoritairement soutenues. Le décalage entre les souhaits exprimés par la Commission dans ses communications et les dispositions finalement adoptées reste criant. La Commission proposait ainsi, dans son option n° 3 pour la réforme de 2013, d'abandonner les paiements directs, soutiens à l'agriculture conventionnelle, au profit de rémunérations consacrées aux biens publics environnementaux ou aux zones de handicaps naturels<sup>2130</sup>. Cette option se trouve très éloignée des objectifs inscrits pour la politique agricole commune dans le traité fondateur depuis le traité de Rome, objectifs pour l'essentiel économiques et commerciaux. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'une

---

<sup>2130</sup> Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir*, op. cit., p. 14 et 16.

telle option ne soit pas retenue par l'ensemble des Etats membres. Pour ce faire, il faudrait que la fourniture, par l'agriculture, de biens publics, services ou fonctions non marchandes, qu'ils soient environnementaux, sanitaires, sociaux ou encore culturels, et que le besoin de rémunérer ces biens publics, services ou fonctions par la politique agricole commune, soient officiellement reconnus par l'ensemble des Etats membres et inscrits comme tels dans le titre du traité sur l'agriculture. Le droit agricole doit être repensé « *d'avantage en termes de valeurs environnementales que de coûts* »<sup>2131</sup>. Ces « *valeurs environnementales* » doivent s'entendre au sens large, comme incluant « *le respect de l'homme, de sa vie, de sa dignité et de son bien-être* »<sup>2132</sup>. A l'instar de la communauté internationale, qui « *ne peut exister que si la reconnaissance de valeurs communes contribue à déterminer le sens des normes applicables* »<sup>2133</sup>, l'Union européenne ne peut mener une politique agricole compatible avec le développement durable que si les valeurs de cette politique sont reconnues par l'ensemble des Etats membres et inscrites comme telles dans le traité. A défaut, la mise en œuvre des normes agricoles, sectorielles comme le droit des produits phytopharmaceutiques, ou transversales comme les aides agricoles de la PAC, sera chaque jour contredite par « *le relativisme obstiné* »<sup>2134</sup> de chacun des Etats membres. Il serait également utile, au-delà du simple ajout au titre sur l'agriculture de la vocation agricole de protéger la santé et l'environnement, de hiérarchiser les différents objectifs inscrits. Dans le cas contraire, l'objectif de productivité l'emportera sur les autres, comme il l'a fait jusque-là.

Une nouvelle voie semble se dessiner avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>2135</sup> et le projet agroécologique français, dont l'enjeu consiste à « *concilier performance économique et environnementale* »<sup>2136</sup>. Il s'agit donc ici de mettre sur le même plan économie agricole et respect de l'environnement. De telle sorte que les intérêts économiques agricoles ne priment pas sur les intérêts environnementaux, comme c'était le cas jusqu'à présent. Il va de soi que souhaiter concilier des intérêts classiquement opposés, en

---

<sup>2131</sup> DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, op. cit., p. 437.

<sup>2132</sup> *Ibid.*

<sup>2133</sup> DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit – Le relatif et l'universel*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2004, notamment p. 23. L'idée de « valeurs communes » est aussi développée dans les tomes II et IV : DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (II) – Le pluralisme ordonné*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2006, notamment p. 282 ; DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (IV) – Vers une communauté de valeurs ?*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2011, notamment p. 20.

<sup>2134</sup> *Ibid.* L'idée est exprimée par l'auteur au niveau international.

<sup>2135</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* du 14 octobre 2014.

<sup>2136</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Projet agro-écologique pour la France*, Présentation au conseil des ministres du 27 février 2013, p. 1.

reprenant le « couple bipolaire »<sup>2137</sup> formé par les dimensions économique et environnementale du développement durable, n'est pas sans risque. Cela suppose en effet que la protection de l'environnement soit considérée comme un facteur même de compétitivité, non comme une contrainte qu'il convient de prendre en compte au même niveau que les intérêts économiques. Non seulement il n'est pas dit que cet avantage compétitif de l'agriculture française et des Etats membres soit significatif face à des pays bénéficiant par exemple de grands espaces comme le Brésil, l'Australie ou le Canada. Mais intégrer ainsi la protection de l'environnement au cœur de l'économie agricole suppose que les cadres juridiques du marché des produits agricoles et, plus généralement, le droit économique<sup>2138</sup> soient adaptés à ce nouvel objectif, tant au niveau français qu'au niveau de l'Union européenne et international.

---

<sup>2137</sup> DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (IV) – Vers une communauté de valeurs ?*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2011, p. 384.

<sup>2138</sup> DOUSSAN (I.), RACINE (J.-B.) et STEICHEN (P.), (dir.), *Pour un droit économique de l'environnement – Mélanges en l'honneur de G.J. Martin*, Frison Roche, Paris, 2013, 783p.

# Bibliographie

## I. OUVRAGES

ADAM (E.), *Droit international de l'agriculture – Sécuriser le commerce des produits agricoles*, L.G.D.J., Paris, 2012, 305p.

ADAM (V.), *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, L'Harmattan, Paris, Tome I, 2001, 463p.

ADAM (V.), *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, L'Harmattan, Paris, Tome II, 2001, 397p.

Association Henri Capitant, *Le Droit et l'environnement*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, 178p.

BAIN (C.), BERNARD (J.-L.) et FOUGEROUX (A.), *Histoire de la protection des cultures de 1850 à nos jours*, Champ Libre, Paris, 2010, 255p.

BEAUD (M.), *L'art de la thèse – Comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, un mémoire de D.E.A. ou de maîtrise ou tout autre travail universitaire*, La Découverte, Coll. Guides Repères, Paris, 1997, 179p.

BECK (U.), *La société du risque – Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Coll. Alto, Paris, 2001, 521p.

BEURIER (J.-P.), *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 4<sup>ème</sup> éd., 2010, 588p.

BIANCHI (D.), *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !*, Précis de droit agricole européen, Bruylant, Bruxelles, 2<sup>ème</sup> éd., 2012, 646p.

BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J.) et TRINQUELLE (I.), (dirs.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, 311p.

BLANQUET (M.) et ISAAC (G.), *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10<sup>ème</sup> éd., 2012, 768p.

BLUMANN (C.), (dir.), BLANQUET (M.), CHARLES LE BIHAN (D.), CUDENNEC (A.), MESTRE (C.), PETIT (Y.) et VALDEYRON (N.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, 688p.

BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, 189p.

CARREAU (D.) et JUILLARD (P.), *Droit international économique*, Dalloz, Paris, 4<sup>ème</sup> éd., 2010, 770p.

CARSON (R.), *Printemps silencieux*, Wildproject, Marseille, 2012, 283p.

CHARBONNEAU (S.), *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, Edition revue et augmentée, Paris, 2006, 295p.

COLLART DUTILLEUL (F.), (dir.), BUGNICOURT (J.-P.), (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Coll. Dictionnaires juridiques, Bruxelles, 2013, 697p.

COLLART DUTILLEUL (F.), (dir.), BREGER (T.), (coord.), *Penser une démocratie alimentaire*, Vol. 1, Inida, San Jose, 2013, 482p.

CONSTANTINESCO (V.), JACQUE (J.-P.), KOVAR (R.) et SIMON (D.), (dir.), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992, 1648p.

CORNU (G.), (dir.), *Vocabulaire juridique*, Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige, Paris, 9<sup>ème</sup> éd., 2011, 1085p.

DAB (W.), *Santé et environnement*, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, Paris, 2010, 127p.

DAB (W.) et SALOMON (D.), *Agir face aux risques sanitaires – Pour un pacte de confiance*, Presses Universitaires de France, Paris, 2013, 246p.

DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit – Le relatif et l'universel*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2004, 439p.

DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (II) – Le pluralisme ordonné*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2006, 303p.

DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (III) – La refondation des pouvoirs*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2007, 299p.

DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (IV) – Vers une communauté de valeurs ?*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2011, 423p.

DE SADELEER (N.), *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution – Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, Coll. Universités francophones, Bruxelles, 1999, 437p.

DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2002, 485p.

DOUSSAN (I.) et DUBOIS (J.), (dirs.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La documentation Française, coll. Monde européen et international, Paris, 2007, 347p.

DOUSSAN (I.), RACINE (J.-B.) et STEICHEN (P.), (dir.), *Pour un droit économique de l'environnement – Mélanges en l'honneur de G.J. Martin*, Frison Roche, Paris, 2013, 783p.

DREYFUS (S.) et NICOLAS-VULLIERME (L.), *La thèse de doctorat et le mémoire – Etude méthodologique (Sciences juridiques et politiques)*, Cujas, Paris, 3<sup>ème</sup> éd., 2000, 486p.

DUBOUIS (L.) et BLUMANN (C.), *Droit matériel de l'Union européenne*, Monchrestien, Paris, 6<sup>ème</sup> éd., 2012, 806p.

DUPUY (J.-P.), *Pour un catastrophisme éclairé – Quand l'impossible est certain*, Seuil, Paris, 2002, 214p.

EDELMAN (B.) et HERMITTE (M.-A.), (dirs.), *L'homme, la nature et le droit*, Christian Bourgeois, Paris, 1988, 391p.

EWALD (F.), GOLLIER (C.) et SADELEER (N.), *Le principe de précaution*, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, Paris, 2001, 127p.

GRIFFON (M.), *Nourrir la planète*, Odile Jacob, Paris, 2006, 456p.

GROUPE POLANYI, *La multifonctionnalité de l'agriculture – Une dialectique entre marché et identité*, Quae, Coll. Synthèses, Versailles, 2008, 349p.

GUITTON (J.), *Le Travail intellectuel*, Aubier, Paris, 1986, 189p.

HERMON (C.), (coord.), et DOUSSAN (I.), *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 2012, 475p.

HERVE-FOURNEREAU (N.), (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. L'univers des normes, Rennes, 2008, 326p.

HESSEL (S.) et MORIN (E.), *Le chemin de l'espérance*, Fayard, Clamecy, 2011, 62p.

LANGLAIS (A.), *Le droit et les déchets agricoles*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2003, 253p.

LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir – environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994, 317p.

LEWENDOWSKI-ARBITRE (M.), *Droit communautaire et international de la sécurité des aliments*, Lavoisier, Coll. Tec & Doc, Paris, 2006, 282p.

LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, 552p.

LORVELLEC (L.), *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, Paris, 2002, 585p.

LOYAT (J.) et PETIT (Y.), *La politique agricole commune (PAC) – Une politique en mutation*, La Documentation française, Coll. Réflexe Europe, Paris, 2008, 206p.

MALJEAN-DUBOIS (S.), (dir.), *Droit de l'Organisation mondiale du commerce et protection de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 535p.

MALJEAN-DUBOIS (S.), *Quel droit pour l'environnement ?*, Hachette Supérieur, Paris, 2008, 158p.

MARTIN (G.-J.) et PARANCE (B.), (dirs.), *La régulation environnementale*, L.G.D.J., Coll. Droit et Economie, Paris, 2012, 126p.

MAHIEU (S.), *Le droit de la société de l'alimentation – Vers un nouveau modèle de maîtrise des risques alimentaires et technologiques en droit communautaire et international*, Larcier, Bruxelles, 2007, 674p.

MAINGUY (D.), *Introduction générale au droit*, LexisNexis, Paris, 5<sup>ème</sup> éd., 2010, 241p.

MORAND-DEVILLER (J.), *Le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, Paris, 2010, 126p.

NAIM-GESBERT (E.), *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 2011, 233p.

NAIM-GESBERT (E.), *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement – Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 808p.

NOIVILLE (C.), *Du bon gouvernement des risques*, Presses Universitaires de France, Coll. Les voies du droit, Paris, 2003, 235p.

OST (F.), *La nature hors la loi – L'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, Paris, 2003, 346p.

PETIT (M.), *Pour une agriculture mondiale productive et durable*, Quae, Versailles, 2011, 112p.

POLANYI (K.), *La Grande Transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, 2009, 467p.

POMADE (A.), *La société civile et le droit de l'environnement – Contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, L.G.D.J., Paris, 2010, 698p.

PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, Paris, 6<sup>ème</sup> éd., 2011, 1152p.

PRIOLLAUD (F.-X.) et SIRITZKY (D.), *Les traités européens après le traité de Lisbonne – Textes comparés*, La Documentation française, Paris, 2010, 431p.

RABHI (P.), *La part du colibri – L'espèce humaine face à son devenir*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 2006, 59p.

REMOND-GOUILLOUD (M.), *Du droit de détruire – essai sur le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Coll. Les voies du droit, Paris, 1989, 304p.

ROBIN (M.-M.), *Le monde selon Monsanto – De la dioxine aux OGM, une multinationale qui vous veut du bien*, La Découverte, Paris, 2009, 385p.

ROBIN (M.-M.), *Notre poison quotidien – La responsabilité de l'industrie chimique dans l'épidémie des maladies chroniques*, La Découverte/Arte Editions, Paris, 2011, 478p.

ROCHEFORT (R.), *La société des consommateurs*, Poches Odile Jacob, Paris, 2001, 279p.

ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Montchrestien, 7<sup>ème</sup> éd., 2010, 640p.

SAPORTA (I.), *Le livre noir de l'agriculture – Comment on assassine nos paysans, notre santé et l'environnement*, Fayard, Paris, 2011, 249p.

SNYDER (F.), *Droit de la politique agricole commune*, Economica, Paris, 1987, 241p.

TAORMINA (G.), *Introduction à l'étude du droit*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2005, 486p.

TERRE (F.), *Introduction générale au droit*, Dalloz, Précis, Paris, 8<sup>ème</sup> éd., 2009, 656p.

THEVENOT (G.), *Analyse des risques alimentaires microbiens*, Thèse d'exercice dactylographiée pour l'obtention du grade de Docteur vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire d'Alfort, Maisons-Alfort, 2000, 141p.

TRUILHE-MARENGO (E.), (dir.), *La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux*, La documentation Française, Coll. Monde européen et international, Paris, 2011, 394p.

Université de Limoges et Institut fédératif « Environnement et Eau », *Incertitude juridique - Incertitude scientifique*, Actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau », Presses Universitaires de Limoges, Coll. Les Cahiers du CRIDEAU, Limoges, n° 3, 5 avril 2000, 186p.

VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, 517p.

WEIL (P.) et POUYAUD (D.), *Le droit administratif*, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, Paris, 23<sup>ème</sup> éd., 2010, 127p.

## II. ARTICLES

ALEMANNO (A.) et CAPODIECI (G.), « Testing the limits of global food governance : the case of ractopamine », *European journal of risk regulation*, n° 3, 2012, p. 400-407.

ALEMANNO (A.), « The science, law and policy of neonicotinoids and bees : a new test case for the precautionary principle », *European journal of risk regulation*, n° 2, 2013, p. 191-207.



AMBEC (S.) et DESQUILBET (M.), « Réguler pour contrôler le développement de la résistance aux pesticides – La durabilité de la sensibilité des bioagresseurs aux pesticides et aux variétés résistantes », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011.

AUJAS (P.), LACROIX (A.), LEMARIE (S.) et REAU (R.), « Réduire l'usage des pesticides. Un défi pour le conseil aux agriculteurs », *Economie rurale*, n° 324, Juillet-août 2011, p. 18-33.

AYELE (J.), « L'évaluation des risques : exemple des pesticides », in *Incertitude juridique, Incertitude scientifique*, Presses Universitaires de Limoges, Les Cahiers du CRIDEAU, Actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau », Limoges, 5 avril 2000, p. 89-106.

AZOULAY (L.), « La sécurité alimentaire dans la législation communautaire », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 29-67.

BARNAUD (C.), ANTONA (M.) et MARZIN (J.), « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », *VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 11, n° 1, Mai 2011, 20p., Article disponible à l'adresse : <http://vertigo.revues.org/10905>, page consultée le 21 juin 2013.

BARTHE (F.), « L'harmonisation des signes de qualité », *Revue de droit rural*, n° 396, Octobre 2011, Dossier 21.

BAUDOIN (M.), « Le bilan de santé de la PAC », *Revue Europe*, n° 10, Octobre 2009, p. 4-6.

BAUDOIN (M.), « Le Traité de Lisbonne et la Politique agricole commune », *Revue de droit rural*, n° 379, Janvier 2010, p. 3-4.

BELLON (S.), DE SAINTE MARIE (C.), LAURI (P.-E.), NAVARRETE (M.), NESME (T.), PLENET (D.), PLUVINAGE (J.) et HABIB (R.), « Le production fruitière intégrée en France : le vert est-il dans le fruit ? », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 53, Décembre 2006, p. 5-18.

BIAGINI-GIRARD (S.), « Il faut sauver la banane ! (et le Banole ?) », *Environnement et Développement durable*, Décembre 2012, Commentaire n° 86, p. 67 et s.

BIANCHI (D.), « Y a-t-il encore quelque chose de « commun » dans la nouvelle Politique agricole commune ? », *RTDE*, juillet-septembre 2005, p. 623-670.

BIANCHI (D.), « Politique agricole commune », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fasc. 1312, 1<sup>er</sup> octobre 2007, 38p.

BIANCHI (D.), « Politique agricole commune – Régime juridique des produits agroalimentaires », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1326, 1<sup>er</sup> janvier 2010.

BILLET (P.), « La consolidation des contrôles sur les produits phytosanitaires à usage agricole », *Revue de droit rural*, n° 340, Février 2006, Etude 13.

BILLET (P.), « Labels au droit dormant », *Environnement et Développement durable*, n° 8, Août 2010, Alerte 95.

BILLET (P.), « De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2 », *Revue juridique de l'environnement*, Numéro spécial, Décembre 2010, p.19-26.

BILLET (P.), « Pesticides : le droit pulvérisé », *Environnement et Développement durable*, n° 6, Juin 2012, Alerte 52.

BLANQUET (M.), « Politique agricole commune. – Organisation », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fasc. 1300, 31 janvier 2007, 54p.

BLANQUET (M.), « L'évolution du modèle agricole européen vers un développement durable et...utile », in PARENT (G.), (dir.), *Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen*, Yvon Blais, Coll. CEDE, Québec, 2008, p. 367-392.

BLIN (O.), « Europe et organisation mondiale du commerce (OMC). – Aspects matériels », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fasc. 2260, 15 décembre 2009, 27p.

BLIN (O.), « Europe et organisation mondiale du commerce (OMC). – Aspects institutionnels », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fasc. 2261, 30 septembre 2009, 27p.

BLUMANN (C.), « La réforme de la Politique agricole commune », *Cahiers de droit européen*, 2004, p. 297-335.

BLUMANN (C.), « Les implications de la sécurité alimentaire dans l'évolution de la politique agricole commune », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 69-93.

BODIGUEL (L.), « Multifonctionnalité de l'agriculture et dispositifs agroenvironnementaux : interrogations sur l'efficacité de la norme », *Revue de droit rural*, n° 317, Novembre 2003, p. 606-612.

BODIGUEL (L.), « Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique », *Gazette du Palais*, 11 août 2005, p. 2-9.

BODIGUEL (L.), « Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France », *Revue de droit rural*, n° 358, Décembre 2007, p. 20-31.

BODIGUEL (L.), « La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept d'avenir ? », *Revue de droit rural*, n° 365, Août 2008, p. 35-43.

BODIGUEL (L.), « Une conditionnalité en bonne santé ! – A propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *Revue de droit rural*, n° 378, Décembre 2009, p. 17-23.

BOURRINET (J.), « L'Union européenne entre sécurité et insécurité alimentaire », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 19-27.

BOUTONNET (M.), « Le contrat et le droit de l'environnement », *RTDCiv.*, n° 1, 14 mars 2008, p. 1.

BOY (L.), « La nature juridique du principe de précaution », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 7, n° 3, 1999, p. 5-11.

BOY (L.), « Clauses sociales et environnementales et marché publics en Europe », in BALATE (E.) et MENETREY (S.), (dir.), *Questions de droit économique : les défis des Etats africains*, INEADEC – Actes des colloques de Bruxelles et Yaoundé, Larcier, Bruxelles, 2011, p. 127-152.

BOY (L.), « Labels écologiques et alimentaires : les enjeux de la réglementation européenne », *Journal de droit européen*, n° 195, 2013, p. 2-9.

BRONDEL (S.), « « Réfléchir aux agences, c'est réfléchir à l'Etat » - Questions à Jacky Richard, rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat », *AJDA*, 17 septembre 2012, p. 1660-1661.

BROSSET (E.), « Droit international et produits chimiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4050, 15 avril 2010, 56p.

BUREAU (J.-C.) et MAHE (L.-P.), « La réforme de la PAC au-delà de 2013 – Une vision à plus long terme », *Etudes et Recherches de la Fondation Notre Europe*, n° 64, Avril 2008.

BUTAULT (J.-P.), « La réforme de la PAC de 2003 : ère nouvelle ou fin de la PAC ? », *INSEE, l'agriculture, nouveaux défis*, INSEE, Paris, 2007, p. 153-165.

BUTAULT (J.-P.), DELAME (N.), JACQUET (F.) et ZARDET (G.), « L'utilisation des pesticides en France : état des lieux et perspectives de réduction », *Notes et études socio-économiques*, n° 35, Octobre 2011, p. 7-26.

CADET (F.), « De l'utilité publique de la précaution », Note sur l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat rendu le 12 avril 2013 sur la requête n° 342409, *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, Décembre 2013, p. 679-687.

CALAME (M.), « L'agroécologie envoie paître l'industrie », *Projet*, n° 332, 2013, p. 50-57.

CANS (C.), « Les mutations du droit de l'environnement sous l'effet des préoccupations sanitaires », in BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J) et TRINQUELLE (I.), (dir.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, p. 171-203.

CANTILLON (G.), « Marchés publics et développement durable », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2340, 17 octobre 2011.

CHAMBON (N.), « Vers une révolution doublement verte – Agriculture-environnement : ambivalence et fragilité au cœur des équilibres humains », *Notre Europe*, octobre 2009, 21p.

CHATELLIER (V.), GUYOMARD (H.) et LE BRIS (K.), « Les négociations agricoles multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha : bilan et perspectives pour les productions animales européennes », *INRA Productions Animales*, n° 16, 2003, p. 301-316.

CHEVASSUS-AU-LOUIS (B.), « L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ? », *Oléagineux, Corps Gras, Lipides*, Vol. 8, n° 4, Août 2001.

COLLART DUTILLEUL (F.) et LORVELLEC (L.), « Principe de précaution et responsabilité dans le secteur alimentaire », in LORVELLEC (L.), (dir.), *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, Paris, 2002, p. 445-489.

COLLART DUTILLEUL (F.), « Sur quelques éléments de la doctrine de Louis Lorvellec en droit rural et agroalimentaire », in CADEAU (E.), (dir.), *Perspectives du droit public – Etudes offertes à Jean Claude Hélin*, Litec, Coll. Les Mélanges, Paris, 2004, p. 179-185.

COLLART DUTILLEUL (F.), « Eléments pour une introduction au droit agroalimentaire », in *Etudes sur le droit de la concurrence et quelques thèmes fondamentaux – Mélanges en l'honneur d'Yves Serra*, Dalloz, Paris, 2006, p. 91-101.

COLLART DUTILLEUL (F.), « Vers une révolution juridique de l'agriculture ? », *Assemblée permanente des chambres d'agriculture*, n° 959, Janvier 2007, p. 34-35.

COLLART DUTILLEUL (F.), « Le droit agroalimentaire en Europe – entre harmonisation et uniformisation », *InDret – Revista para el analisis del derecho*, Barcelone, Juillet 2007, disponible à l'adresse : [www.indret.com](http://www.indret.com), et à l'adresse : [http://www.droit-aliments-terre.eu/pages/menu3/articles\\_anciens.html](http://www.droit-aliments-terre.eu/pages/menu3/articles_anciens.html).

COLLART DUTILLEUL (F.), « Les transformations du droit agro-alimentaire ou l'histoire d'un trait d'union », in *Etudes offertes au Professeur René Hostiou*, Litec, 2008, p. 103-112.

COLLART DUTILLEUL (F.), « La régulation juridique du développement durable et le droit agroalimentaire européen », in PARENT (G.), (dir.), *Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen*, Yvon Blais, Coll. CEDE, Québec, 2008, p. 393-417.

COLLART DUTILLEUL (F.) et GARCIA (F.), « Dans le domaine de l'alimentation, quels « droit à » dans le « droit de » ? », in BOY (L.), RACINE (J.-B.) et SIIRIAINEN (F.), (dirs.), *Droit économique et droits de l'homme*, Larcier, Coll. Droit/Economie/International, Paris, 2009, p. 497-508.

COLLART DUTILLEUL (F.), FERCOT (C.), BOUILLOT (P.-E.) et COLLART DUTILLEUL (C.), « L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français », *Revue de droit rural*, n° 402, Avril 2012, Etude 5.

DEKHILI (S.) et ACHABOU (M.A.), « Pertinence d'une double labellisation biologique/écologique auprès des consommateurs – Une application au cas des œufs », *Economie rurale*, n° 336, Août 2013, p. 41-59.

DE SCHUTTER (O.), « L'agriculture industrielle a des coûts cachés pour la collectivité », *Projet*, n° 332, 2013, p. 5-10.

DESJEUX (Y.), DUPRAZ (P.) et THOMAS (A.), « Les biens publics en agriculture, une voie vers l'écologisation de la PAC », Colloque « *Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles* », Avignon, 16-18 mars 2011, 16p., Article disponible à l'adresse : [http://www.supagro.fr/capeyeOld/public/agenda2000/Reforme2013/Articles\\_reforme\\_2013/Etats\\_des\\_lieux\\_et\\_propositions/BP\\_en\\_agriculture\\_ecologisation\\_pac\\_Desjeux.pdf](http://www.supagro.fr/capeyeOld/public/agenda2000/Reforme2013/Articles_reforme_2013/Etats_des_lieux_et_propositions/BP_en_agriculture_ecologisation_pac_Desjeux.pdf), page consultée le 24 octobre 2014.

DOGUET (S.), LE BORGNE (M.) et ROMI (R.), « Agriculture biologique », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3775, 18 janvier 2012, 39p.

DOUSSAN (I.), « Droit, agriculture, environnement – Bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ? », *Droit de l'environnement*, n° 99, Juin 2002, p. 156-167.

DOUSSAN (I.), « L'environnement et la réforme de la PAC adoptée le 26 juin 2003 par les ministres de l'agriculture de l'UE », *Droit de l'environnement*, n° 111, 2003, p. 157-159.

DOUSSAN (I.), « L'environnement et la réforme de la PAC – De la multifonctionnalité à la schizophrénie agricole », *Droit de l'environnement*, n° 118, Mai 2004, p. 93-101.

DOUSSAN (I.), « Commerce international des produits agricoles et environnement – De la « fonction écologique » de l'agriculture à la qualité des produits », *Droit de l'environnement*, n° 124, Décembre 2004, p. 241-248.

DOUSSAN (I.), « Entre contrainte et incitation : analyse juridique de la qualification au titre de l'agriculture raisonnée », *INRA Sciences Sociales*, n° 3, 2004.

DOUSSAN (I.), « La loi d'orientation agricole et la protection de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 137, Avril 2006, p. 100 et s.

DOUSSAN (I.), « De l'irruption du purin d'orties dans le champ du juridique », *Droit de l'environnement*, n° 144, Décembre 2006, p. 393 et s.

DOUSSAN (I.), « La conditionnalité des aides agricoles : continuité ou innovation ? », in DOUSSAN (I.) et DUBOIS (J.), (dirs.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La documentation française, Coll. Monde européen et international, Paris, 2007, p.179-193.

DOUSSAN (I.), « Confrontation entre les droits de l'environnement et de la concurrence », in GROUPE POLANYI, *La multifonctionnalité de l'agriculture – Une dialectique entre marché et identité*, Quae, Coll. Synthèses, Versailles, 2008, p. 45-68.

DOUSSAN (I.), « Les approches volontaires dans le secteur de la production agricole – Analyse juridique », in HERVE-FOURNEREAU (N.), (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. L'univers des normes, Rennes, 2008, p. 191-204.

DOUSSAN (I.), « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? », in CANS (C.), (dir.), *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, 2009, p. 125-141.

DOUSSAN (I.), « L'exemple de la gestion de l'eau », in BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J) et TRINQUELLE (I.), (dir.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, p. 103-111.

DOUSSAN (I.), « Pesticides à usage agricole ou produits phytopharmaceutiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4095, 25 mai 2009.

DOUSSAN (I.), « Nature à vendre », *Etudes financières*, Novembre-décembre 2011, p. 10-14.

DOUSSAN (I.), « Le rôle du droit dans la mise en œuvre de pratiques agricoles durables », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011.

DOUSSAN (I.) et THEVENOT (G.), « Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire », in COLLART DUTILLEUL (F.), (dir.), BREGER (T.), (coord.), *Penser une démocratie alimentaire*, Vol. 1, Inida, San Jose, 2013, p. 193-199.

DROGUE (S.) et DE MARIA (F.), « Des pommes, des poires et des pesticides – L'impact de l'hétérogénéité réglementaire en matière de résidus de pesticides sur le commerce international », *INRA Sciences Sociales*, n° 3, Mars 2013.

DUBOUIS (L.), « Soins de santé », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1996, 10 décembre 2009, 73p.

FARJAT (G.), « Entre les personnes et les choses, les centres d'intérêts – Prolégomènes pour une recherche », *RTDCiv.*, 2002, p. 221 et s.

FOYER (J.), « Le droit rural entre son passé et son avenir », *Revue de droit rural*, n° 399, Janvier 2012, Repère 1.

GADBIN (D.), « « Refonder » la PAC ? », *Revue de droit rural*, n° 357, Novembre 2007, Repère 9.

GADBIN (D.), (dir.), « Chronique de jurisprudence communautaire 2006-2007 (1<sup>ère</sup> partie) », *Revue de droit rural*, n° 364, Juin 2008, Chron. 1.

GADBIN (D.), (dir.), « Chronique de jurisprudence communautaire 2009 », *Revue de droit rural*, n° 387, Novembre 2010, Chron. 1.

GADBIN (D.), « Droit de l'alimentation et droit agricole européens : quelle cohérence ? », *Revue de droit rural*, n° 390, Février 2011, Repère 2.

GADBIN (D.), « Le Livre vert de la Commission sur la qualité des produits agricoles et ses suites », *Revue de droit rural*, n° 396, Octobre 2011, Dossier 22.

GADBIN (D.), « Faut-il consacrer en Europe un droit à l'alimentation ? », *Revue de droit rural*, n° 410, Février 2013, Repère 2.

GILLET (H.), « Maîtriser l'état des eaux superficielles en Bretagne – Recherche appliquée aux produits phytosanitaires susceptibles d'être présents dans l'eau de plusieurs bassins versants », *Phytoma*, n° 513, Février 1999, p. 32-40.

GIOVANNI (P.), « L'expertise scientifique et le commerce international : le règlement des différends à l'OMC, l'expertise au service du libre-échange ? », *Bulletin de veille scientifique de l'ANSES*, n° 19, Décembre 2012, p. 48-51.

GLIOZZO (T.), « L'admissibilité d'un critère environnemental au regard de la réglementation communautaire des marchés », *AJDA*, 16 février 2004, p. 334.

GRAND (R.), « Annulation de la décision de mise sur le marché d'un insecticide soupçonné de nuire aux abeilles – Arrêt rendu par Conseil d'Etat », *AJDA*, 2011, p. 360 et s.

GRAVEY (V.), « Réformer la PAC pour quoi faire ? - Cartographie du débat PAC 2013 », *IDDDRI SciencesPo.*, Revue Idées pour le débat, *IDDDRI SciencesPo*, n° 4, 11 Avril 2011, p. 1-19.

GRAVEY (V.), McINTOSH (C.), MONTGOMERY (H.) et TREYER (S.), « Relever le défi du développement durable dans le secteur agroalimentaire – Perspectives françaises et néo-zélandaises », Policy Brief, *IDDDRI SciencesPo*, n° 7, Décembre 2011.

GRAVEY (V.), TREYER (S.) et MONTGOMERY (H.), « Information et affichage environnementaux dans le secteur alimentaire », Policy Brief, *IDDDRI SciencesPo*, n° 12, Septembre 2012, 7p.

GREVECHE (M.-P.), « L'appréhension des incertitudes scientifiques : les faibles doses », in BILLET (P.), DUROUSSEAU (M.), MARTIN (G.-J) et TRINQUELLE (I.), (dir.), *Droit de l'environnement et protection de la santé*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2009, p. 211-226.

GRIFFON (M.), « Vers une septième révolution agricole », *Projet*, n° 332, 2013, p. 11-19.

GUEGUEN (L.), « Agriculture et "résidus chimiques" dans les aliments », *Cholé-Doc*, n° 127, Novembre-décembre 2011, 6p.

HERMITTE (M.-A.), « Le concept de diversité biologique et la création d'un statut de la nature », in EDELMAN (B.) et HERMITTE (M.-A.), (dirs.), *L'homme, la nature et le droit*, Christian Bourgeois, Paris, 1988, p. 238-286.

HERMITTE (M.-A.), « Santé, environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste », in PRIEUR (M.) et LAMBRECHTS (C.), (dir.), *Les hommes et l'environnement – Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, Frison-Roche, Paris, 1998, p. 23-44.

HERMITTE (M.-A.), « La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques », in *Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Paris, 2007, p. 145-179.

HERMON (C.), « La responsabilité de l'Etat du fait des "marées vertes" », *Revue de droit rural*, n° 382, Avril 2010, Etude 9.

HERMON (C.), « Agriculture et environnement – Un nouveau projet pour la PAC ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 574, Janvier 2014, p. 52-63.

HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique », in *Le droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, p. 643-686.

HERVE-FOURNEREAU (N.), « Le principe d'intégration », in PETIT (Y.), (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, La Documentation française, Coll. Les Notices, Paris, Notice 3, p. 31-39.

HIRCZAK (M.) et MOLLARD (A.), « Qualité des produits agricoles et de l'environnement : le cas de Rhône-Alpes », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2004, p. 1-19.

JACQUET (F.), BUTAULT (J.-P.) et GUICHARD (L.), « Changements de pratiques et possibilités de réduire l'usage des pesticides – Une analyse sur le secteur des grandes cultures en France », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3, Décembre 2011.

JAS (N.), « Public health and pesticide regulation in France before and after Silent spring », *History and Technology*, Volume 23, n° 4, Décembre 2007, p. 369-388.

JAS (N.), « Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France – Questions anciennes, nouveaux enjeux », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 59, Octobre 2010, p. 47-59.

JOLY (P.-B.), « De quoi discutent les sociologues des controverses ? », *INRA Magazine*, n° 23, Décembre 2012, p. 8-9.

JOUZEL (J.-N.) et LASCOUMES (P.), « Le règlement REACH : une politique européenne de l'incertain. Un détournement de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, n° 33, 2011, p. 185-214.

KAUFF-GAZIN (F.), « Retrait de l'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques », *Europe*, n° 11, 2008, Commentaire n° 370 de l'affaire T-75/06.

KOHLER (C.) et ENGEL (J.-C.), « Le choix approprié de la base juridique pour la législation communautaire : enjeux constitutionnels et principes directeurs », *Europe*, n° 1, Janvier 2007, Etude 1.

LANFRANCHI (M.-P.) et TRUILHE-MARENGO (E.), « Droit de l'organisation mondiale du commerce et protection de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc 2300, Vol. 4, 2007.

LANGLAIS (A.), « L'obligation d'évaluation environnementale interpellée par un dispositif de suppression de mesures agroenvironnementales », *Revue juridique de l'environnement*, Numéro spécial, 2011, p. 125-138.



LANGLAIS (A.), « Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? – Réflexions juridiques », *Environnement et Développement durable*, Janvier 2013, p. 32-42.

LANGLAIS (A.), « Les paiements pour services environnementaux comme expression d'une relation complexe entre un outil économique et des droits de propriété », in FALQUE (M.) et LAMOTTE (H.), (dir.), *Ressources agricoles et forestières, Droits de propriété, économie et environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 437-449.

LASCOUMES (P.) et MARTIN (G.-J.), « Des droits épars au code de l'environnement », *Droit et Société*, n° 30/31, 1995, p. 323-343.

LASCOUMES (P.), « L'inversion de la charge de la preuve dans la gestion des risques, l'exemple de Reach », *Congrès de l'association québécoise de science politique*, Atelier n° 1, Québec, Juin 2010.

LAUDE (A.) et LE GOFFIC (C.), (dir.), « Le contentieux des « coupe-faim » - Etude comparée de la jurisprudence (France, Union européenne, Etats-Unis) », *Gazette du Palais*, n° 155, 4 juin 2011, p. 7 et s.

LAUDE (A.), « La nouvelle régulation des produits de santé. – A propos de la loi du 29 décembre 2011 », *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 6, 6 Février 2012, 123.

LAUDE (A.), « Les conflits d'intérêts en santé au lendemain des décisions du Conseil constitutionnel du 9 octobre 2013 », *Recueil Dalloz*, n° 37, 31 octobre 2013, p. 2483-2486.

LAVOILLOTTE (M.-P.), « L'environnement dans le nouveau Code des marchés publics : l'affirmation du contrat au service de l'environnement », *AJDA*, 2004, p. 2081.

LECLERC (O.), « L'indépendance de l'expert », in FAVRO (K.), *L'expertise : enjeux et pratiques*, Lavoisier Tec & Doc, Coll. Sciences du risque et du danger, Paris, 2009, p. 167-180.

LUMBROSO (S.) et GRAVEY (V.), « International negotiations and debates : to what extent do they hinder or foster biodiversity integration into the CAP », *IDDRI SciencesPo*, Study n° 2/13, Janvier 2013, 46p.

MALJEAN-DUBOIS (S.), « Politique agricole et conservation de la biodiversité : un enjeu non traité par le droit international de l'environnement », in DOUSSAN (I.) et DUBOIS (J.), (dirs.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La documentation française, Coll. Monde européen et international, Paris, 2007, p. 317-337.

MANDEVILLE (B.) et SOYER (M.), « L'avènement de la politique publique de l'alimentation (C. rur. et pêche mar., art. L. 230-1 à L. 230-6) », *Revue de droit rural*, n° 386, Octobre 2010, Etude 14.

MARTIN (G. J.), « Actualité de la question du dommage écologique », *Actions et Recherches Sociales*, n° 2, Juin 1992, p. 81-91.

MARTIN (G. J.), « Environnement : nouveau droit ou non-droit ? », in BOURG (D.), (dir.), *La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 86-95.

MARTIN (G. J.), « Le recours aux instruments économiques dans la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement », in KYE (C.), (dir.), *Les politiques communautaires de protection des consommateurs et de l'environnement : convergences et divergences*, Story Scientia, Coll. Droit et consommation, 1995, p. 167-185.

MARTIN (G. J.), « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, Numéro spécial, 2008, p. 123-131.

MARTIN (G. J.), « La "vérité" scientifique à l'épreuve du droit – L'exemple du droit de l'environnement », in SUEUR (J.-J.), (dir.), *Le vrai, le faux, le juste*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 15-25.

MARTIN (G. J.), « Les "biens-environnement", biens communs ou biens marchands ? », Les nouveaux marchés de l'environnement, *Les Dossiers de la RIDE*, n° 3, 2010, p. 61-69.

MARTIN (G. J.), « Les prémices de la régulation en matière d'environnement : de la police administrative au Livre vert de la Commission européenne en date du 28 mars 2007 », in MARTIN (G. J.) et PARANCE (B.), (dirs.), *La régulation environnementale*, L.G.D.J., Coll. Droit et Economie, Paris, 2012, p. 3-11.

MASSOT-MARTI (A.), « Le paradigme multifonctionnel : outil et arme dans la renégociation de la PAC », *Economie rurale*, n° 273-274, 2003, p. 30-44.

MESSEAN (A.), LO-PELZER (E.), BOCKSTALLER (C.), LAMINE (C.) et ANGEVIN (F.), « Outils d'évaluation et d'aide à la conception de stratégies innovantes de protection des grandes cultures », *Innovations agronomiques*, n° 8, 2010, p. 69-81.

MEYBECK (A.), GITZ (V.), PINGAULT (N.) et SCHIO (L.), « Le Grenelle de l'environnement et la certification environnementale des exploitations agricoles : un exemple de conception participative », *Notes et études socio-économiques*, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, n° 35, Octobre 2011, p. 41-78.

NOIVILLE (C.), « Du juge guide au juge arbitre ? Le rôle du juge face à l'expertise scientifique dans le contentieux de la précaution », in TRUILHE-MARENGO (E.), (dir.), *La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux*, La documentation Française, Coll. Monde européen et international, Paris, 2011, p. 51-99.

NOIVILLE (C.) et HERMITTE (M.-A.), « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 14, 2006/3, p. 269-277.

OLSZAK (N.), « Acteurs et méthodes de la politique de qualité du produit agricole – Rapport de synthèse », *Revue de droit rural*, n° 396, Octobre 2011, Dossier 24.

PARANCE (B.), « Les entreprises face au principe de précaution », in FONBAUSTIER (L.) et MAGNIER (V.), (dir.), *Développement durable et entreprise*, Dalloz, Coll. Thèmes et Commentaires, Paris, 2013, p. 59-71.

PETIT (Y.), « L'agriculture, pomme de discorde entre l'Union européenne et les Etats-Unis », *RTDE*, octobre-décembre 2004, p. 599-620.

PETIT (Y.), « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Revue de droit rural*, n° 347, novembre 2006, p. 17-27.

PRIEUR (M.), « Introduction – Incertitude juridique, incertitude scientifique et protection de l'environnement », in *Incertitude juridique, Incertitude scientifique*, Presses Universitaires de Limoges, Les Cahiers du CRIDEAU, Actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau », Limoges, 5 avril 2000, p. 9-15.

ROCHDI (G.), « La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agricoles », *RTDE*, Janvier-Mars 2005, p. 37-60.

ROCHDI (G.), « Politique agricole commune – Chronologie de la réforme de la PAC », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1304, 15 novembre 2009, 39p.

ROCHDI (G.), « Marché commun agricole – Politique agricole commune – Mécanismes fondateurs – Mécanismes internes », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1302, 1<sup>er</sup> avril 2010, 30p.

ROMI (R.), « Du « paradoxe des conséquences » de l'interventionnisme sanitaire du législateur, illustré par la répression du « purin d'ortie » », *AJDA*, 2007, p. 177 et s.

ROSIER (B.) et BERLAN (J.-P.), « Les nouvelles technologies agricoles comme production sociale », *Economie rurale*, n° 192-193, Juillet-octobre 1989, p. 23-28.

RUBIO (N.), « L'Accord sur l'agriculture. Une tolérance relative à l'égard des subventions environnementales accordées dans le secteur agricole », in MALJEAN-DUBOIS (S.), (dir.), *Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et protection de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 239-255.

RUBIO (N.) et THOME (N.), « Subventions agricoles en faveur de la protection de l'environnement : le droit communautaire à l'épreuve du droit de l'OMC », in DOUSSAN (I.) et DUBOIS (J.), (dirs.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La Documentation française, coll. Monde européen et international, Paris, 2007, p. 255-278.

SHAFFER (G.) et POLLACK (M.), « Les différentes approches de la sécurité alimentaire (Comparaison Union européenne/Etats-Unis) », in BOURRINET (J.) et SNYDER (F.), (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, Bruxelles, 2003, p. 129-146.

SOROSTE (A.) et YEDIKARDACHIAN (C.), « Produits phytosanitaires », *Lamy Dehove*, Etudes 655-657.

SOZZO (G.), « Pesticides », in COLLART DUTILLEUL (F.), (dir.), BUGNICOURT (J.-P.), (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Coll. Dictionnaires juridiques, Bruxelles, 2013, p. 509-511.

TARDIEU (V.), « Figures de paysans écolos », *Projet*, n° 332, 2013, p. 39-44.

THEVENOT (G.), « Politique agricole de promotion des circuits courts – Quelle place pour la protection de l’environnement ? », *Droit de l’environnement*, n° 204, Septembre 2012, p. 263-270.

THIEFFRY (P.), « Protection de l’environnement et politique agricole commune », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2150, 1<sup>er</sup> juin 2007.

TREBULLE (F.-G.), « Droit du développement durable », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2400, 1<sup>er</sup> juillet 2010, tel que mis à jour le 26 septembre 2012.

TORDJMAN (H.) et BOISVERT (V.), « L’idéologie marchande au service de la biodiversité ? », *Mouvements des idées et des luttes*, n° 70, Été 2012, p. 31-42.

VALETTE (E.), AZNAR (O.), HRABANSKI (M.), MAURY (C.), CARON (A.) et DECAMPS (M.), « Emergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l’ébauche d’un changement de paradigme ? », *VertigO – La revue électronique en sciences de l’environnement*, Vol. 12, n° 3, Décembre 2012, Article disponible à l’adresse : <http://vertigo.revues.org/12925#text>, page consultée le 24 octobre 2014.

VAN DER MEULEN (B.), « The function of food law », *EFFL*, 2010, p. 83-90.

VELILLA (P.), « La PAC, l’OMC et "son gouvernement des juges" », *Revue de droit rural*, n° 370, Février 2009, p. 23 à 27.

VERGRIETTE (B.), « L’ouverture de l’expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l’Anses », *Hermès*, n° 64, 2012, p. 96-99.

VERICEL (M.), « Institution d’un droit d’alerte en matière de santé publique et d’environnement », *Revue de droit du travail*, Juin 2013, p. 415-417.

VIALA (G.), « Le médicament homéopathique », *Revue de droit sanitaire et social*, 15 mars 1993, p. 49 et s.

## **IV. RAPPORTS, ETUDES ET AVIS**

### **A. INTERNATIONAUX**

BRUNDTLAND (G. H.), *Notre avenir à tous*, Rapport de la Commission mondiale des Nations unies sur l’environnement et le développement pour un programme global de changement, 1987, 349p.

DE SCHUTTER (O.), *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, A/HCR/16/49, 20 décembre 2010.

FAO, *Produire plus avec moins*, Guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne, Rome, 2011, 106p.

BERGMAN (A.), HEINDEL (J.-J.), JOBLING (S.), KIDD (K.-A.) et ZOELLER (T.), *State of the science of endocrine disrupting chemicals – 2012*, Assessment by a group of experts for the United Nations environment programme and World health organization, 2013, 260p.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Evaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne*, 2011, 206p.

## **B. DE L'UNION EUROPEENNE**

### **1. GENERAUX**

LANNOYE (P.), *Rapport du Parlement européen sur le rapport de la Commission relatif à l'évaluation des substances actives des produits phytopharmaceutiques (présenté conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques)*, A5-0155/2002 final, 25 avril 2002, 19p.

Cour des comptes européenne, *La conditionnalité est-elle une politique efficace ?*, Rapport spécial, n° 8, 2008, 64p.

Oakdene Hollins Research and Consulting, *EU Ecolabel for food and feed products – feasibility study*, ENV.C.1/ETU/2010/0025, Rapport pour la DG Environnement – Commission européenne, Octobre 2011, 165p.

Cour des comptes européenne, *Régime de paiement unique (RPU) : questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière*, Rapport spécial, n° 5, 2011, 76p.

Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, Rapport spécial, n° 15, 2012, 99p.

Agence européenne de l'environnement, *Late lessons from early warnings : science, precaution, innovation*, Résumé du rapport n° 1, 2013, 48p.

Cour des comptes européenne, *L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles ?*, Rapport spécial, n° 1, 2013, 64p.

CAPOULAS SANTOS (L. M.), *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, Rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, n° A7-0362/2013, 5 novembre 2013, 222p.

COOPER (T.), HART (K.) and BALDOCK (D.), *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, Executive Summary in English and French of the Report for DG Agriculture and Rural Development, Contract n° 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, 2009, 28p.

Cour des comptes européenne, *L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle*, Rapport spécial, n° 4, 2014, 68p.

HOGG (D.), ANDERSEN (M. S.), ELLIOTT (T.), SHERRINGTON (C.), VERGUNST (T.), ETTLINGER (S.), ELLIOTT (L.) et HUDSON (J.), *Study on environmental fiscal reform potential in 12 EU member states*, Final report to DG Environment of the European commission, n° 07.0307/ETU/2013/SI2.664058/ENV.D.2, 28 février 2014, 827p.

## **2. AVIS ET DOCUMENTS DE L'EFSA**

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion regarding the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance bromuconazole*, *EFSA Scientific Report* (2008) 136, 26 mars 2008, 71p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion on pesticide peer review of the pesticide risk assessment of the active substance malathion*, *EFSA Scientific Report* (2009) 333, 17 juillet 2009, 118p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance bromuconazole*, *EFSA Journal* 2010 ; 8(8) : 1704, 84p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Policy on independance and scientific decision-making processes of the European food safety authority*, 15 décembre 2011, 13p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance plant oils/rapeseed oil*, *EFSA Journal* 2013 ; 11(1) : 3058, 18 décembre 2012, 45p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Decision of the executive director of the European food safety authority implementing EFSA's policy on independence and scientific decision making processes regarding declarations of interests*, 21 février 2012, 54p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Reasoned opinion on the review of the existing maximum residue levels (MRLs) for acibenzolar-S-methyl according to Article 12 of Regulation (EC) N° 396/2005*, *EFSA Journal* 2013 ; 11(2) : 3122, 20 février 2013, 41p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Reasoned opinion on the review of the existing maximum residue levels (MRLs) for isoxaflutole according to Article 12 of Regulation (EC) N° 396/2005*, *EFSA Journal* 2013 ; 11(2) : 3123, 20 février 2013, 30p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Scientific opinion on the hazard assessment of endocrine disruptors : scientific criteria for identification of endocrine disruptors and appropriateness of existing test methods for assessing effects mediated by these substances on human health and the environment*, *EFSA Journal* 2013 ; 11(3) : 3132, 20 mars 2013, 84p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Outcome of the consultation with Member states and EFSA on the basic substance application for Equisetum arvense L. and the conclusions drawn by EFSA on the specific points raised*, EFSA supporting publication 2013 : EN-427, 8 mai 2013, 33p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Stakeholder consultative Platform : terms of reference*, 17 juin 2010, 3p.

Autorité européenne de sécurité des aliments, *Scientific opinion on the identification of pesticides to be included in cumulative assessment groups on the basis of their toxicological profile*, EFSA panel on plant protection products and their residues (PPR), EFSA Journal 2013 ; 11(7) : 3293, 19 juin 2013, 131p.

NTZANI (E.E.), CHONDROGIORGIS (M.), NTRITSOS (G.), EVANGELOU (E.) et TZOULAKI (I.), *Literature review on epidemiological studies linking exposure to pesticides and health effects*, External scientific report of EFSA, 2013, 159p.

## C. FRANÇAIS

### 1. GÉNÉRAUX

Agence BIO, *Observatoire 2013 des produits biologiques en restauration collective*, 4p.

Agence BIO et CSA, *Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective*, Etude n° 1201931, Avril 2013, 77p.

AMIGUES (J.-P.) et CHEVASSUS-AU-LOUIS (B.), *Evaluer les services écologiques des milieux aquatiques : enjeux scientifiques, politiques et opérationnels*, Rapport de l'ONEMA, 2011, 176p.

ASCHIERI (A.) et GRZEGRZULKA (O.), *Propositions pour un renforcement de la sécurité sanitaire environnementale*, Rapport au Premier ministre, La documentation Française, Coll. des rapports officiels, Paris, 1999, 183p.

AUBERTOT (J.-N.), BARBIER (J.-M.), CARPENTIER (A.), GRIL (J.-J.), GUICHARD (L.), LUCAS (P.), SAVARY (S.) et VOLTZ (M.), *Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux*, Expertise scientifique collective Inra – Cemagref (décembre 2005), Quae, Coll. Expertises collectives, Versailles, 2007, 119p.

BARBIER (G.), *Rapport sur les perturbateurs endocriniens, le temps de la précaution*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale n° 3662, Sénat n° 765, 12 juillet 2011, 131p.

BECKERT (M.), DESSAUX (Y.), CHARLIER (C.), DARMENCY (H.), RICHARD (C.), SAVINI (I.) et TIBI (A.), *Variétés végétales tolérantes aux herbicides – Effets agronomiques, environnementaux socio-économiques*, Rapport d'expertise scientifique collective CNRS-INRA, Novembre 2011, 430p.

BONNEFOY (N.), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement*, Sénat, n° 42, 10 octobre 2012, 348p.

Caisse des dépôts, *Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité – Cadres conceptuels et défis opérationnels pour l'action*, Les cahiers de Biodiv'2050 : Comprendre, n° 1, Février 2014, 29p.

CARREZ (G.), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009*, Assemblée nationale, n° 1198, Tome III, 16 octobre 2008, 601p.

CARREZ (G.), *Rapport fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010*, Assemblée nationale, n° 2998, Tome I, 1<sup>er</sup> décembre 2010, 624p.

CAVROIS (A.), *Biodiversité et signes de reconnaissance agricole – Quelle prise en compte de la biodiversité dans les marques, labels et certifications de productions agricoles ?*, Rapport du comité français de l'UICN, Décembre 2009, 173p.

Centre d'analyse stratégique, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes – Contribution à la décision publique*, Rapport du groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, Avril 2009, 378p.

Centre d'analyse stratégique, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, Octobre 2011, 336p.

CHATEAURAYNAUD (F.), (dir.), *Les OGM entre régulation économique et critique radicale – Rapport du programme OBSOGM, ANR OGM*, Groupe de sociologie pragmatique et réflexive de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, Paris, Novembre 2010, 328p.

CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.) et FINTZ (M.), *La dose fait-elle toujours le poison ? – Une analyse sociologique des mondes de la recherche et de l'expertise à l'épreuve des faibles doses*, Anses Editions, Avril 2011, 35p.

CHATEAURAYNAUD (F.), DEBAZ (J.), CHARRIAU (J.-P.) et MARLOWE (C.), *Une pragmatique des alertes et des controverses en appui à l'évaluation publique des risques*, Observatoire socio-informatique en santé-environnement, Septembre 2013, 134p.

Comité scientifique et technique de l'étude multifactorielle des troubles des abeilles, *Imidaclopride utilisé en enrobage de semences (Gaucho) et troubles des abeilles*, Rapport final, 18 septembre 2003, 221p.

Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, Rapport au Président de la République, 26 janvier 2011, 121p.

Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Etude annuelle adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 5 juillet 2012, La documentation Française, Paris, 2012, 291p.



Cour de Cassation, *Le risque*, Rapport annuel 2011, La documentation Française, Paris, 2012, 654p.

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Février 2014, Tome I, 480p.

GATIGNOL (C.) et ETIENNE (J.-C.), *Pesticides et santé*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale n° 2463, Sénat n° 421, 29 avril 2010, 262p.

Généralisations Futures et PAN Europe, *La Commission européenne contourne les règles d'homologations des pesticides...avec la complicité des Etats membres*, Communiqué de presse et rapport, 3 avril 2012, 24p.

GEST (A.), *Les pesticides*, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, n° 1702, 2 juin 2009, 35p.

GUILLOU (M.), *Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement*, Propositions pour le Ministre, Mai 2013, 163p.

Haut Conseil des biotechnologies, *Bilan et propositions d'évolution à mi-parcours du premier mandat*, 18 juin 2012, 38p.

HERTH (A.) et GAUBERT (J.), *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole*, Rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, n° 628, 23 janvier 2008, 77p.

HERTH (A.), *Le bio-contrôle pour la protection des cultures – 15 recommandations pour soutenir les technologies vertes*, Rapport au Premier ministre de la mission parlementaire auprès de Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 11 avril 2011, 154p.

HURIET (C.), *Renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme*, Rapport de la commission des affaires sociales du Sénat, n° 413, 1996/1997.

INSERM, *Pesticides – Effets sur la santé*, Synthèse et recommandations de l'expertise collective, 2013, 161p.

KOURILSKY (P.) et VINEY (G.), *Le principe de précaution – Rapport au Premier ministre*, 15 Octobre 1999, 189p.

LE DEAUT (J.-Y.) et PROCACCIA (C.), *Rapport sur les impacts de l'utilisation de la chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, AN n° 1778, Sénat n° 487, 24 juin 2009, 223p.

Le Grenelle Environnement, *Synthèse et principales mesures du groupe IV « Vers des modes de production et de consommation durables »*, 2007, 8p.

LEPELTIER (S.), *Mondialisation : une chance pour l'environnement ?*, Rapport d'information du Sénat, n° 233, 3 mars 2004, 195p.

LE ROUX (X.), (dir.), *Agriculture et biodiversité – Valoriser les synergies*, Expertise scientifique collective Inra, Quae, Coll. Expertises collectives, Versailles, 2008, 177p.

PEIRO (G.) et HERTH (A.), *Rapport sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013*, Assemblée nationale, n° 968, 17 avril 2013, 272p.

POINTEREAU (P.) et BISAULT (L.), *La monoculture et ses dangers pour l'environnement – Trente ans de paysages agricoles*, SOLAGRO, 4p.

ROUMEGAS (J.-L.), *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la stratégie européenne en matière de perturbateurs endocriniens*, Assemblée nationale, n° 1828, 25 février 2014, 150p.

SAUNIER (C.), *Rapport sur l'application de la loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale n° 2108, Sénat n° 185, Février 2005, 280p.

Union des industries de la protection des plantes, *Protéger les plantes, c'est protéger l'avenir*, Rapport d'activité 2011-2012, 43p.

VIVEA, *Certiphyto – Etude-évaluation sur le dispositif expérimental de formation préparatoire à l'obtention du certificat*, Etudes et ingénierie, n° 2, Janvier 2011, 6p.

## **2. AVIS ET DOCUMENTS DE L'AFSSA ET L'ANSES**

Agence française de sécurité sanitaire des aliments, *L'évaluation scientifique des produits phytopharmaceutiques – une nouvelle responsabilité pour l'Afssa*, à-Propos – La lettre d'information de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, n° 14, Septembre 2006, 12p.

Agence française de sécurité sanitaire des aliments, *Evaluation des risques liés à la présence de mycotoxines dans les chaînes alimentaires humaine et animale*, Rapport final, Mars 2009, 308p.

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis sur un projet d'arrêté autorisant le purin d'ortie en tant que produit phytopharmaceutique et sur la liste indicative et évolutive des éléments naturels à partir desquels sont susceptibles d'être élaborées les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP)*, 25 janvier 2011, 8p.

ANSES, *Règlement intérieur du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts*, 29 juin 2011, 4p.

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à une demande d'appui scientifique et technique dans la perspective de la publication de l'article "A common pesticide decreases foraging success and survival in honey bees" », Saisine n° 2012-SA-0092, 31 mai 2012, 15p.*

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à une demande d'appui scientifique et technique concernant la préparation phytopharmaceutique CRUISER OSR, Saisine n° 2012-SA-0150, 22 juin 2012, 4p.*

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à l'analyse de l'étude de Séralini et al. (2012) « Long term toxicity of a ROUNDUP herbicide and a ROUNDUP-tolerant genetically modified maize », Saisine n° 2012-SA-0227, 19 octobre 2012, 51p.*

EDMOND (C.) et KRZYWKOWSKI (P.), « L'évaluation du risque sanitaire : une méthodologie dans la tourmente », *Bulletin de veille scientifique de l'Anses*, n° 20, Mars 2013, p. 58-60.

CHAKROUN (R.) et FAIDI (F.), « La multi-exposition aux pesticides : étude de la cytotoxicité et nouvelles approches analytiques », *Bulletin de veille scientifique de l'Anses*, n° 21, Juillet 2013, p. 27-30.

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *Avis relatif à une demande d'appui scientifique pour réévaluer le dispositif réglementaire destiné à protéger les riverains des zones traitées avec des produits phytosanitaires, 20 juin 2014, 34p.*

CREVECOEUR (S.) et REMY (S.), « Evaluer l'exposition des enfants aux pesticides, tout un défi ! », *Bulletin de veille scientifique de l'Anses*, n° 24, Juillet 2014, p. 18-21.

### **3. AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION**

Conseil national de l'alimentation, *Avis sur la notion de qualité*, n° 36, 26 mars 2002, 36p.

Conseil national de l'alimentation, *Avis sur le développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires, nationaux et communautaires*, n° 45, 30 octobre 2003, 52p.

Conseil national de l'alimentation, *Avis sur la préparation de l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui concernent les entreprises*, n° 48, 9 novembre 2004, 44p.

Conseil national de l'alimentation, *Propositions du CNA pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires*, n° 50, 1<sup>er</sup> février 2005, 12p.

Conseil national de l'alimentation, *Propositions du CNA pour l'entrée en application du « paquet hygiène »*, Position n° 52, 3 novembre 2005, 35p.

Conseil national de l'alimentation, *Avis sur les politiques publiques et les démarches collectives en matière d'utilisation des intrants et leur impact sur la sécurité et la qualité des aliments*, n° 56, 20 juin 2006, 116p.

Conseil national de l'alimentation, *Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires*, Avis n° 59, 7 février 2008, 40p.

Conseil national de l'alimentation, *Propositions du Conseil national de l'alimentation pour la mise en œuvre du programme national pour l'alimentation*, Rapport au ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche Bruno le Maire, 17 juin 2010, 68p.

#### **4. PUBLICATIONS DU MINISTERE CHARGE DE L'AGRICULTURE**

Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Réglementations et distorsions de concurrence (SanEco)*, Rapport du Comité permanent de coordination des inspections, n° 131, 2006, 54p.

Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Rapport du groupe de travail « Circuits courts de commercialisation »*, Mars 2009, 24p.

VERT (J.) et COLOMB (J.), *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, Document de travail publié par la sous-direction de la prospective et de l'évaluation du ministère de l'agriculture et de la pêche, n° 2, Mars 2009, 25p.

BASCHET (J.-F.), « Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006 », *Notes et études socio-économiques*, n° 33, Novembre 2009, p. 41-66.

VERT (J.), « L'INRA esquisse un scénario possible pour la réduction de 50 % de l'usage des pesticides », *Veille du Centre d'études et de prospective*, n° 33, Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Avril 2010.

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Quelles rémunérations pour les services environnementaux rendus par l'agriculture et la forêt ?*, Actes du colloque du 8 novembre 2010, 64p.

VERGEZ (A.), « Vers un affichage environnemental sur les produits alimentaires : contexte, enjeux et méthodes », *Notes et études socio-économiques*, n° 35, Octobre 2011, p. 79-107.

ROUSSET (S.), ZERVO (B.) et MAHE (T.), *Analyse socio-économique des politiques phytosanitaires : enjeux et applications*, Analyse du Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire, n° 45, Mai 2012.

VILLIEN (C.) et CLAQUIN (P.), *Les mesures agroenvironnementales : complémentarités de l'approche « territoriale » et de l'approche par « système d'exploitation »*, Analyse du Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 47, Juin 2012, 8p.

SCHALLER (N.), *Vers une mesure agro-environnementale « systèmes de culture économes en intrants » ?*, Analyse du Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, n° 53, Décembre 2012, 8p.

MADIGNIER (M.-L.), PARENT (B.) et QUEVREMONT (P.), *Rapport sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008-2012*, Rapport du CGAAER, de l'Inspection générale des finances et du CGEDD, CGAAER n° 12112, Février 2013, 163p.

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, « Regards historiques sur les agricultures – Permanence des enjeux pour l'agriculture et réponse actuelle de l'agro-écologie », *La lettre du CGAAER*, n° 77, Avril 2013, p. 1-5.

BLANCHET (P.) et DREYFUS (F.), *Conseiller autrement l'utilisation des pesticides pour produire autrement*, Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, n° 13057, Juin 2013, 99p.

DURAND (F.) et LIEBERT (F.), « Antibiotiques vétérinaires : des pratiques commerciales à encadrer », *La lettre du CGAAER*, n° 82, Octobre 2013, p. 8-10.

PELOSSE (H.), MALPEL (G.-P.), DELCOUR (D.) et MUNCH (J.), *La fiscalité des produits phytosanitaires*, Présentation des conclusions de la mission IGF-CGAAER-CGEDD, 13 février 2014, 5p.

## **5. PUBLICATIONS DU MINISTERE CHARGE DE L'ECOLOGIE**

PUJOL (J.-L.) et DRON (D.), *Agriculture, monde rural et environnement – Qualité oblige*, Rapport de la cellule prospective et stratégie du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1999, 586p.

Commissariat général au développement durable, *Avantages environnementaux et économiques d'une relance des légumineuses en France*, Le Point sur, n° 40, Janvier 2010, 4p.

CRAVERO (G.) et LAFITTE (J.-J.), *La généralisation des bandes enherbées le long des cours d'eau (article 52 du projet de loi Grenelle 2) : réflexion sur l'impact et la mise en œuvre de cette disposition*, Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable n° 006597-01, Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux n° 1912, Mai 2010, 88p.

BOMMELAER (O.) et DEVAUX (J.), *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*, Etudes et documents du Commissariat général du développement durable, n° 52, Septembre 2011, 32p.

Ministère de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement, Commissariat général au développement durable, *Troisième rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle Environnement*, Octobre 2011, 84p.

FUZEAU (V.), DUBOIS (G.), THEROND (O.) et ALLAIRE (G.), *Diversification des cultures dans l'agriculture française – état des lieux et dispositifs d'accompagnement*, Coll. Etudes et documents du Commissariat général au développement durable, n° 67, Juillet 2012, 24p.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Les 40 ans du ministère de l'Environnement – « Aux sources de la création du ministère de l'Environnement : des années 1950 à 1971 »*, Hors série de la revue du ministère sur les actes de la journée, Printemps 2013, 128p.

Commissariat général au développement durable, *Les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013*, Repères, Mars 2013, 124p.

Commissariat général au développement durable, *La fiscalité environnementale en France : un état des lieux*, Coll. Références, Avril 2013, 46p.

Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Les liens entre santé et biodiversité*, Rapport n° 008095-01, Avril 2013, 96p.

LEVRAUT (A.-M.), *Evaluation de la politique de l'eau*, Rapport d'analyse, Conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 008843-01, Juin 2013, 131p.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Affichage environnemental des produits de grande consommation*, Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale, Septembre 2013, 163p.

#### IV. PRESSE

Acteurs publics, « Je vis dans un monde réel où les experts travaillent avec l'industrie », *Acteurs publics*, 23 avril 2013, article disponible à l'adresse : <http://www.acteurspublics.com/2013/04/23/je-vis-dans-un-monde-reel-ou-les-experts-travaillent-avec-l-industrie>, page consultée le 25 avril 2014.

BULOT (S.), « Biostimulants : un marché neuf qui s'organise », *Semences et Progrès*, n° 159, Mars 2013, p. 163-164.

CHABAS (C.), « Malgré la suspension de l'écotaxe, la mobilisation se poursuit en Bretagne », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> novembre 2013, article disponible à l'adresse : [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/11/01/malgre-la-suspension-de-l-ecotaxe-la-mobilisation-se-poursuit-en-bretagne\\_3506823\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/11/01/malgre-la-suspension-de-l-ecotaxe-la-mobilisation-se-poursuit-en-bretagne_3506823_823448.html), page consultée le 16 juin 2014.

DAB (W.), « Faut-il séparer l'évaluation et la gestion des risques ? », *Le Monde*, Blog de William Dab « Des risques et des hommes – Incertitudes et démocratie », 2 février 2014, article disponible à l'adresse : <http://securitesanitaire.blog.lemonde.fr/2014/02/02/faut-il-separer-levaluation-et-la-gestion-des-risques/>, page consultée le 22 avril 2014.

FABREGAT (S.), « Une nouvelle version du plan Ecophyto d'ici fin 2014 », *Actu-environnement*, article disponible à l'adresse : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/mission-parlementaire-ecophyto-2-pesticides-21890.php4>, page consultée le 18 août 2014.

FOUCART (S.), « Patate chaude », *Le Monde*, 26-27 janvier 2014, p. 20.

THOMAS (K.), « Les apiculteurs lancent un label européen pour sauver les abeilles », *Euractiv*, 27 février 2014, article disponible à l'adresse : <http://www.euractiv.fr/pac/le-label-bee-friendly-la-rescous-news-533760>, page consultée le 5 février 2014.





# Index

Les nombres renvoient aux numéros de paragraphes

## A

Abeille : 1, 54, 58, 87, 159, 165-166, 170, 172  
Adjuvant : 31, 42, 60, 65, 67, 303, 327  
ADPIC : 375  
Affichage environnemental : 383 et s.  
AFSSA : 83, 118 et s., 122 et s.  
AFSSAPS : 99, 100  
Agrément : 342 et s.  
Agriculture biologique (AB) : 26, 193, 236, 247 et s., 317-318, 325, 333, 347, 366, 381 et s., **389 et s.**, 421, 432, 435, 446, 449 et s., 456, 486, 487, 490  
Agriculture raisonnée : 404, 412  
Analyse des risques : 29, 74  
ANSMPs : 99, 100  
ANSES : 33, 58, 61-62, **83 et s.**, **126 et s.**, 194, **205 et s.**, 267, 303  
AOC, AOP : voir SIQO  
Autorisation de mise sur le marché (AMM) : 13, 29 et s., 134  
Autres facteurs légitimes : 95, 97, 151, **195 et s.**  
Azadirachtine : 248

## B

Base juridique : 184 et s., 492 et s.  
Bien public (environnemental) : 469 et s.  
Biocontrôle : 35, 235, 245, 250, 262, 318, 325, 339, 346, 347, 362  
Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) : 410, 425 et s., 436, 438, 440, 442, 450, 459, 461, 480, 490  
Bonnes pratiques phytosanitaires (principes de) : 139, 287, 354, **408-409**, 426, 486  
Bromuconazole : 157

## C

Certificat, certification :

- d'économie de pesticides : 347
- d'entreprise : 343
- Certiphyto : voir certification individuelle
- individuel(le) : 333 et s.
- de produit : 366 et s.
- de production : 387 et s.

Clothianidine : 159

CIPV : 221

Circuits courts : 399

Codex Alimentarius : 29, 74, 99, 220 et s.

Coformulant : 31, 42, 62, 327

Conditionnalité des aides : 16, 19, 407 et s., 424 et s.

Conflit d'intérêts : 101 et s.

Conseil :

- phytosanitaire : 348 et s.
- agricole : 460 et s.

Cruiser : voir thiamétozam

## D

DDT : 9, 11, 185

Déclaration d'intérêts : 101 et s.

DEPHY : 340, 396

DJA : 42, 43, 52

DSENO : 41, 42, 43, 47, 52, 61

## E

Ecolabel : voir label écologique

Ecophyto 2018 : 26, 27, 321-323, 326, 334, 339-340, 353, 355, 396, 417, 435, 466

EcophytoPIC : 340

Effet cocktail : 59 et s.

Efficacité (phytopharmaceutique) : 179 et s., 189 et s.

EFSA : 17, 31, 44, 46-47, 58, 69, 80 et s., 102 et s., 112 et s., 121

Endosulfan : 164

Engrais : 4, 8, 249 et s., 315, 317, 318, 349, 435, 437, 451, 453

Epandage aérien : voir pulvérisation aérienne

Epidémiologie : 57-58

ESB : voir vache folle

Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) : 407 et s., 425 et s.

Evaluation des risques : 13, 17, 29 et s., 37 et s.

Evaluation socio-économique : 96-97, 195 et s., 210, 212-213, 267

## F

Fénarimol : 95, 155-156

Fipronil : 159

## G

GATT : 6, 14, 216, 219, 221, 224, 446

Gaücho : 58, 87, 159, 166, 170, 172

Gestion des risques : 29, 72 et s., 134 et s., 195 et s.

Glyphosate : voir Round up

## H

Haute valeur environnementale (HVE) : 403 et s.

## I

IFT : 340, 415, 417

IGP : voir SIQO

Imidaclopride : 159, 172

Incertitude : 37 et s.

Indépendance (expertise) : 72 et s.

Intégration (principe ou clause d') : 10, 15, 16, 24, 147, 506, 508, 510

## L

Label écologique : 378 et s.

Lanceur d'alerte : 131 et s.

Lien de causalité : 58

LMR : 9, 12, 22, 42-43, 48, 79, 86, 185, 188, 198, 199, 224, 238

Lutte intégrée : 26, 27, 193, 245, 248, 263, 287, 333, **354 et s.**, 361, 379, 382, **403 et s.**, 426, 446, 452, 461, 480, 490

## M

Malathion : 139, 157

Marché public : 397

Modèle agricole :

- agroindustriel, conventionnel : 4 et s., 175, 188, 213, 349, 352, 366, 382, 423 et s., 446, 480, 486, 512
- agroécologique : 24, 26, 175, 208, 317, 356, 413, 417, 496

Multifonctionnalité : 12, 16, 18, 19, 470, 471, 496, 509

Mesure agroenvironnementale (MAE) : 445 et s.

- à « enjeu eau » : 463 et s.
- prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) : 456 et s.
- système fourrager économe en intrants (SFEI) : 453 et s.
- rotationnelle (MAER) : 454-455
- territorialisée (MAET) : 463 et s.

## N

Natura 2000 : 442, 446

Neem : voir azadirachtine

Néonicotinoïde : 159, 165 et s.

NOAEL : voir DSENO

## O

Objectifs de la PAC : 491 et s.

Organisation mondiale du commerce (OMC) : 14, 15, 16, 19, 29, 55, 214, 272, 375-376, 487, 493, 511

Organisme génétiquement modifié (OGM) : 58, 62, 121, 140, 212, 218

OTC (Accord de l'OMC) : 376

## P

Paiement pour services environnementaux : 469 et s.

Paracelse (principe de) : 41 et s.

Perturbateur endocrinien : 39 et s.

Phytopharmacovigilance : 54, 144

Phytoprotecteur : 31, 39, 42, 48, 49, 62, 63, 95, 141 et s., 195 et s., 258, 327

Plan végétal pour l'environnement (PVE) : 466 et s.

Politique agricole commune (PAC) : 5 et s., 422 et s.

Poncho : voir clothianidine et néonicotinoïde

Précaution (principe de) : 134 et s.

Préparation naturelle peu préoccupante (PNPP) : 240 et s., 325, 362

Procédure accélérée de réexamen : 30, 157

Procédure de réglementation avec contrôle : 34

Production intégrée : voir lutte intégrée

Programme de développement rural hexagonal (PDRH) : 446 et s.

Proportionnalité (principe de) : 152 et s.

Pulvérisation aérienne : 67, 156, **298 et s.**

Purin d'ortie : 241-242

## R

Rapport bénéfice/risque : 93-95, 175, 193-194, 265, 268

Reconnaissance mutuelle (principe de) : 270 et s.

Redevance pour pollutions diffuses (RPD) : 319 et s.

Regent : voir fipronil

Registre : 284 et s.

Round up : 8, 224, 327

## S

Service (écologique, écosystémique, environnemental) : 469 et s.

Signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) : 366 et s.

SPS (Accord de l'OMC) : 29, 216 et s., 272

Substance :

- active : 31, 37 et s.
- active à faible risque : 35, **226 et s.**, 318, 325, 362
- de base : 35, **226 et s.**, 318, 325, 362

Synergie : voir effet cocktail

Synergiste : 31, 37 et s.

## T

Taxe :

- sur la valeur ajoutée (TVA) : 309 et s.
- générale sur les activités polluantes (TGAP) : 320 et s.

Thiamétoxam : 159

Toxicologie : 37 et s.

Traçabilité : voir registre

## V

Vache folle : 16, 17, 85, 147, 154, 291

# Table des matières

<b>Liste des abréviations, sigles et acronymes .....</b>	<b>8</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>12</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>14</b>
<b>Première partie L'encadrement limité du marché des produits phytopharmaceutiques .....</b>	<b>54</b>
Titre I. L'impossible maîtrise du risque phytopharmaceutique .....	63
Chapitre I. Les incertitudes inhérentes à l'évaluation toxicologique .....	65
Section I. Un modèle toxicologique dépassé .....	66
Paragraphe I. Un modèle inadapté aux perturbateurs endocriniens .....	66
A. Une interdiction compromise par des divergences scientifiques irréductibles .....	67
I. Des méthodes d'évaluation non validées .....	67
II. Des aménagements réglementaires insatisfaisants .....	72
B. Une dérogation imprécise .....	76
Paragraphe II. Des extrapolations sources d'incertitudes scientifiques .....	78
A. Des extrapolations incertaines .....	78
B. Une réalité seulement approchée .....	82
Section II. Une évaluation partielle de l'« effet cocktail » .....	85
Paragraphe I. Une évaluation incomplète à l'échelle d'un pesticide .....	85
Paragraphe II. Un début d'évaluation des mélanges de produits .....	89
A. Une évaluation lacunaire des mélanges prévus .....	89
B. Des dispositions générales compromises par des connaissances limitées .....	91
Chapitre II. Les limites intrinsèques de l'indépendance de l'expertise .....	97
Section I. Evaluation et gestion des risques : une séparation en trompe l'œil .....	99
Paragraphe I. Une séparation progressivement gagnée .....	99
A. L'institutionnalisation d'une évaluation communautaire préalable .....	100
I. Une évaluation optionnelle, chapeautée par la Commission .....	100
II. Une évaluation systématique et indépendante .....	101
B. Le long processus de rattachement à l'AFSSA de l'évaluation phytopharmaceutique .....	103
I. La mise en place d'une évaluation préalable .....	104
II. Vers une évaluation strictement scientifique .....	105
III. L'AFSSA en charge de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques .....	109
Paragraphe II. Une pratique française plus ambiguë .....	111
A. Une séparation parfois floue sur le plan substantiel .....	112
B. Une séparation institutionnelle balayée .....	116
Section II. Une séparation des intérêts privés délicate .....	121
Paragraphe I. L'élaboration d'une politique de prévention des conflits d'intérêts .....	121
A. Les premières mesures de prévention des conflits d'intérêts .....	121
I. Des mesures institutionnelles et procédurales .....	122
a. Au niveau communautaire .....	122
b. Au niveau français .....	123
II. La mise en place de déclarations d'intérêts .....	124

B. L'avènement d'une véritable politique de prévention des conflits d'intérêts .....	126
I. Au sein de l'EFSA .....	126
II. A l'agence française en charge de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques.....	129
Paragraphe II. Des conflits d'intérêts persistants .....	130
A. Un système de prévention des conflits d'intérêts défaillant.....	130
B. Des mesures correctives insuffisantes .....	133
I. Les premières mesures correctives .....	133
a. Le renforcement du système de prévention des conflits d'intérêts par l'EFSA.....	134
b. Les mesures correctives mises en place en France par la loi n° 2011- 2012 .....	134
II. La protection offerte en France aux lanceurs d'alerte .....	138
III. Une remise en cause possible du système de déclarations d'intérêts...	140
Chapitre III. Le principe de précaution contraint par le principe de proportionnalité	143
Section I. Une affirmation limitée du principe de précaution .....	143
Paragraphe I. Un encadrement favorable à la protection sanitaire et environnementale .....	143
A. Un principe désormais clairement affiché.....	143
I. Un principe implicite dans la directive 91/414/CEE .....	144
II. Un principe officialisé par le « paquet pesticide » .....	146
B. Un renvoi aux conditions plus favorables du droit alimentaire.....	149
I. Un principe pourtant issu du droit de l'environnement .....	150
II. Des potentialités plus grandes .....	154
Paragraphe II. Une mise en œuvre restreinte .....	157
A. Des mesures obligatoirement proportionnées .....	157
B. Des mesures effectivement proportionnées .....	159
Section II. Un contrôle juridictionnel restreint mais évolutif.....	167
Paragraphe I. Un contrôle juridictionnel restreint par principe.....	167
A. Un contrôle communautaire limité au respect de la procédure .....	168
B. Une illustration au niveau français avec le contentieux sur les abeilles....	171
Paragraphe II. Un contrôle juridictionnel en évolution.....	174
A. Des annulations d'autorisations liées à un défaut de procédure.....	174
B. La prise en compte d'avis scientifiques minoritaires .....	176
Titre II. L'utilité phytopharmaceutique entravée par la recherche d'efficacité .....	183
Chapitre I. Le faible contrepois des autres facteurs légitimes à l'efficacité phytopharmaceutique .....	185
Section I. Un objectif productiviste fondateur .....	185
Paragraphe I. Un droit au service de la productivité agricole .....	186
A. Un droit français axé sur l'efficacité phytopharmaceutique .....	186
B. Un droit communautaire axé sur la PAC et le marché intérieur.....	190
I. Des textes initialement fondés sur la PAC et le marché commun .....	191
II. Une directive 91/414/CEE exclusivement fondée sur la PAC .....	192
III. Un règlement basé sur la PAC, le marché intérieur et la santé publique .....	195
Paragraphe II. Un assouplissement timide du « verrou » de l'efficacité.....	198
A. L'exigence d'un produit phytopharmaceutique « suffisamment efficace » .....	198

B. Des dispositions en faveur d'un assouplissement du « verrou » de l'efficacité.....	201
Section II. Une mobilisation d'autres facteurs légitimes à préciser .....	203
Paragraphe I. Un cadre porteur .....	204
A. Un début de prise en compte par le droit des produits phytopharmaceutiques .....	204
I. Une prise en compte officialisée mais non détaillée au stade de l'approbation des composants .....	204
II. Une prise en compte plus obscure au stade de l'autorisation des produits .....	210
a. Des dispositions peu favorables au niveau de l'Union européenne ...	210
b. Une pratique française non prévue par les textes .....	211
B. Une formalisation sans doute profitable .....	214
I. Une formalisation propice à la réduction des risques liés aux pesticides .....	214
II. Les exemples d'évaluations socio-économiques déjà prévues .....	218
Paragraphe II. Un cadre international contraint .....	222
A. Une timide ouverture au sein de l'OMC .....	222
I. La nécessité d'une justification scientifique .....	222
II. La possibilité de prendre en compte d'autres facteurs légitimes .....	223
B. Une place plus importante au sein du Codex Alimentarius .....	225
I. Un début de formalisation de la prise en compte d'autres facteurs légitimes .....	225
II. Des progrès limités par des divergences nationales fortes .....	228
Chapitre II. Les obstacles à l'autorisation des produits et pratiques utiles .....	232
Section I. Les freins à l'autorisation des substances et produits peu risqués .....	233
Paragraphe I. Un règlement en mal de précision et de cohérence .....	233
A. Une frontière floue entre substances de base et à faible risque .....	233
B. Des conditions d'approbation à parfaire .....	236
C. Des incohérences entre le cas général et les substances peu risquées .....	241
Paragraphe II. Une articulation complexe avec d'autres réglementations .....	244
A. Des dispositions françaises non conformes au droit de l'Union européenne .....	245
B. Des incohérences avec d'autres dispositions sectorielles .....	252
I. Avec la réglementation relative à l'agriculture biologique .....	252
II. Avec la réglementation relative aux engrais .....	255
Section II. Une substitution difficilement exploitable .....	258
Paragraphe I. Un principe officialisé mais encore imprécis .....	258
A. Un principe ancien récemment formalisé .....	259
B. Une définition aux contours flous .....	261
I. Une distinction difficile vis-à-vis des substances ne pouvant être approuvées .....	262
II. Une distinction difficile vis-à-vis des substances préoccupantes .....	264
Paragraphe II. Un contenu novateur, une application limitée .....	267
A. Des potentialités intéressantes .....	267
B. Une substitution limitée par les contraintes pratiques et économiques .....	270
C. Une application contrainte par le principe de reconnaissance mutuelle .....	275
<b>Conclusion de la première partie .....</b>	<b>281</b>
<b>Seconde partie L'encadrement encore limitant des pratiques agricoles .....</b>	<b>286</b>
Titre I. Le manque d'ambition des règles d'usages phytopharmaceutiques .....	291
Chapitre I. Des règles centrées sur la prévention des risques .....	293

Section I. Des outils contraignants peu suivis.....	293
Paragraphe I. Une traçabilité phytopharmaceutique insuffisamment exploitée.....	293
A. Une traçabilité uniquement avale imposée par le droit de l'Union européenne.....	293
I. L'introduction d'une obligation de traçabilité dans le droit des pesticides.....	294
II. Une traçabilité plus complète pour le droit alimentaire, à l'exception des pesticides.....	296
B. Des dispositions françaises plus abouties.....	300
Paragraphe II. Vers l'interdiction de pulvérisation aérienne.....	303
A. Des conditions de dérogation rigoureusement encadrées.....	303
B. Des dérogations françaises non conformes au droit de l'Union européenne.....	305
Section II. Un principe pollueur-payeur non satisfait.....	311
Paragraphe I. Le relèvement symbolique de la TVA.....	315
A. Un relèvement récent.....	315
B. Un taux réduit pour certaines catégories de produits.....	316
Paragraphe II. Le relèvement insuffisant de la redevance pour pollutions diffuses.....	318
A. Des progrès notables.....	318
B. Un principe pollueur-payeur pourtant ineffectif.....	321
Chapitre II. Une ouverture difficile vers le changement de pratiques.....	329
Section I. La superposition des dispositifs juridiques.....	330
Paragraphe I. La multiplication des dispositifs français de formation.....	330
A. Un dispositif certifiant minimaliste.....	330
B. Des dispositifs optionnels plus ambitieux.....	334
Paragraphe II. Des obligations supplémentaires au niveau français.....	336
A. La complexité du cadre français.....	337
B. D'autres dispositions pour encourager les méthodes alternatives.....	339
Section II. L'encadrement particulier de l'activité clé de conseil.....	341
Paragraphe I. Vers un conseil phytosanitaire global.....	342
A. Un conseil difficilement indépendant.....	342
B. Un début d'orientation du contenu du conseil.....	344
Paragraphe II. Un encadrement de la prescription en demi-teinte.....	349
A. La mise en place d'une préconisation écrite.....	349
B. La comparaison avec la prescription de médicaments.....	352
Titre II. Le rôle modéré du marché dans l'orientation des pratiques.....	356
Chapitre I. Le manque d'information sur la qualité environnementale des produits agricoles.....	359
Section I. La faible marge de manœuvre des signes d'identification de la qualité et de l'origine.....	359
Paragraphe I. Une possibilité de garantie de la qualité environnementale.....	359
A. Des pratiques culturelles a priori plus respectueuses de l'environnement.....	360
B. La progression des clauses environnementales dans les cahiers des charges.....	361
Paragraphe II. Une tendance timidement relayée sur le plan juridique.....	362
A. La possibilité d'inclure des prescriptions environnementales.....	363
B. Des prescriptions limitées par l'OMC.....	365
Section II. Une information environnementale à l'essai.....	367

Paragraphe I. Une extension du label écologique aux produits agroalimentaires à l'étude.....	367
A. Une proposition d'extension partielle .....	367
B. La piste inappropriée de l'agriculture biologique.....	369
Paragraphe II. Un affichage environnemental en gestation .....	371
A. Le droit à l'information environnementale comme moteur du changement des pratiques.....	372
B. Une mise en œuvre délicate dans le secteur agroalimentaire .....	373
Chapitre II. Le manque d'adhésion aux certifications de production .....	375
Section I. Une agriculture biologique intrinsèquement limitée.....	376
Paragraphe I. Des méthodes strictes, insuffisamment compensées par le marché .....	376
A. Des intrants agrochimiques réduits au minimum .....	376
B. La labellisation, une compensation relative .....	378
Paragraphe II. Des soutiens publics nécessaires .....	380
A. Des plans d'action qui se multiplient .....	380
B. Un appui particulier dans la restauration collective .....	382
C. Des aides financières insuffisantes .....	386
Section II. Une certification environnementale peu suivie .....	388
Paragraphe I. Une obligation de moyens pour les deux premiers niveaux d'exigences.....	391
A. Le premier niveau d'exigences, une lutte intégrée optionnelle.....	391
B. Le deuxième niveau d'exigences sur le chemin de la lutte intégrée .....	395
Paragraphe II. Une obligation de résultats pour le troisième niveau d'exigences .....	398
A. Des objectifs chiffrés mesurés à l'aide d'indicateurs.....	399
B. Un dispositif supplémentaire .....	401
Titre III. La politique agricole commune enlisée dans son objectif productiviste fondateur.....	405
Chapitre I. Des aides directes toujours dédiées à l'agriculture conventionnelle.....	407
Section I. Un paiement de base conditionné a minima .....	408
Paragraphe I. Des règles en recul .....	409
Paragraphe II. Une conditionnalité peu appliquée .....	413
Section II. Un « paiement vert » faiblement écologique.....	416
Paragraphe I. Une diversification des cultures insuffisamment exploitée .....	418
A. Une disposition théoriquement intéressante.....	418
B. Des modalités de mise en œuvre peu exigeantes.....	421
Paragraphe II. Des habitats naturels peu étendus .....	424
A. Des surfaces d'intérêt écologique réduites comme peau de chagrin.....	424
B. Des prairies permanentes limitées aux zones sensibles.....	426
Chapitre II. Un développement rural décevant .....	429
Section I. Des mesures générales insuffisantes .....	431
Paragraphe I. Des mesures trop générales et insuffisamment appliquées.....	432
A. Des prérequis peu contraignants.....	432
B. Des mesures pourtant favorables à l'utilisation durable des pesticides.....	435
C. Des résultats mitigés.....	437
Paragraphe II. Un système de conseil agricole peu suivi.....	442
A. Un système de conseil agricole explicitement élargi .....	442
B. Une adhésion facultative .....	443
Section II. Des mesures spécifiques insuffisamment adaptées .....	444



Paragraphe I. Les MAET, des défauts similaires au régime général .....	444
Paragraphe II. Le plan végétal pour l'environnement, une mesure isolée .....	446
Chapitre III. Un affichage environnemental trompeur .....	450
Section I. Les obstacles à la rémunération des services environnementaux .....	452
Paragraphe I. Des concepts en mal de définition .....	453
A. Une liste en guise de définition .....	453
B. Des définitions inadaptées .....	455
Paragraphe II. De sérieuses difficultés .....	457
A. Les paiements directs, des effets environnementaux insuffisants .....	458
B. Les aides au développement rural, un cadre pour l'heure inadapté .....	460
I. Une qualification de PSE <i>quasi</i> impossible .....	460
II. Une évolution possible .....	464
Section II. Le manque d'évolution du titre sur l'agriculture et des bases juridiques .....	467
Paragraphe I. Un immobilisme de tradition .....	467
A. Des objectifs économiques et commerciaux omniprésents .....	468
B. Une évolution possible .....	469
Paragraphe II. La santé, une suprématie difficile à afficher .....	472
A. Un intérêt supérieur non affiché comme tel .....	473
B. Le cas particulier du droit des produits phytopharmaceutiques .....	475
Paragraphe III. L'environnement, un objectif toujours secondaire .....	477
A. Les justifications avancées .....	478
B. Les raisons sous-jacentes .....	481
<b>Conclusion de la seconde partie .....</b>	<b>490</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>492</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>499</b>
<b>Index .....</b>	<b>528</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>531</b>